

Н.В. Постовой

ПРОБЛЕМЫ КОМПЕТЕНЦИИ
В СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

*2-е издание
дополненное*

Николай Постовой

**Проблемы компетенции
в системе местного
самоуправления и пути их решения**

«Юриспруденция»

2013

УДК 342.55
ББК 67.400

Постовой Н. В.

Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения / Н. В. Постовой — «Юриспруденция», 2013

ISBN 978-5-9516-0618-1

В книге изложен всесторонний анализ правовых конструкций компетенции, критериев ее установления в законодательстве, соответствия законодательных установлений реальной жизненной ситуации в части материально-финансового обеспечения объема прав и обязанностей, закрепленных за субъектами правоотношений, сформулированы критерии оценки эффективности реализации компетенции. Для государственных и муниципальных служащих, депутатов, студентов аспирантов, преподавателей вузов, граждан проявляющих интерес к данной проблеме. 2-е издание дополненное.

УДК 342.55
ББК 67.400

ISBN 978-5-9516-0618-1

© Постовой Н. В., 2013
© Юриспруденция, 2013

Содержание

Глава I. Понятие и система компетенции	6
1. Понятие компетенции в системе местного самоуправления, структура и принадлежность	6
Конец ознакомительного фрагмента.	14

Николай Постовой

Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения

Автор:

Постовой Николай Васильевич – доктор юридических наук, профессор факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова

© Н. В. Постовой, 2013

© ИД «Юриспруденция», 2013

Глава I. Понятие и система компетенции

1. Понятие компетенции в системе местного самоуправления, структура и принадлежность

1. Термин «компетенция» по-разному определяется в научной литературе. Например, А. Е. Штурнев полагает, что он происходит от латинского слова *competentia*, означающее ведение, способность, принадлежность по праву, и обычно используется в двух смыслах. Во-первых, для определения круга вопросов, в которых субъект обладает познаниями (используется в объективном или фактическом смысле при обозначении ведения, компетентности субъекта). Во-вторых, для определения круга полномочий, которыми наделен субъект (употребляется в формальном (или юридическом) смысле при характеристике прав и обязанностей субъекта).¹

М. А. Шафир, говоря о компетенции государства, указывает: Она представляет собой законодательное закрепление «определенных областей общественной жизни, на которые распространяется деятельность соответствующего государства; функций, осуществляемых государством применительно к этим областям; конкретных властных полномочий, необходимых для реализации этих функций, и территориальных пределов их осуществления». ² То есть выделяются такие элементы, как:

- сферы деятельности субъекта (т. е. предметы ведения);
- функции, осуществляемые субъектом применительно к той или иной сфере;
- конкретные властные полномочия, необходимые для осуществления соответствующих функций;
- территориальные пределы деятельности субъекта.

Важным является также вопрос о предназначении и сущности компетенции как юридической категории.

О. Е. Кутафин и К. Ф. Шеремет считают, что это юридическое понятие является своеобразным инструментом для совершенствования системы правовых отношений представительных органов. По своей сущности, по мнению авторов, компетенция государственных органов представляет правовое средство (форму) общественного разделения труда по управлению государством и обществом.³

Мы полагаем, что «недостаточно указать лишь на то, что компетенция является инструментом для совершенствования правовых отношений представительных органов. В большей степени – это инструмент, обеспечивающий осуществление функций и решение задач, закрепленных за субъектами правоотношений. Сущность ее автор усматривает не в разделении труда по управлению государством и обществом, а в обеспечении эффективной реализации функций, закрепленных за субъектами правоотношений. Термин «компетенция» тесно связан с основами местного самоуправления и произведен от них. Это вполне обоснованное утверждение и вот почему. Наличие термина «компетенция» в системе местного самоуправления обусловлено, несомненно, наличием местного самоуправления, которое как местная публичная власть состоит из совокупности властеотношений, т. е. основ: социальной, территориальной, экономической, финансовой, организационной, муниципальной службы и т. д. Только при существовании таких отношений, т. е. основ местного самоуправления, можно утверждать о

¹ См.: А. Е. Штурнев. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции // Сибирский юридический вестник. 1998. № 2; http://law/isu.ru/science/vestnik/1998/Sturnev.html#_ftn17

² Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968. С. 50.

³ См.: Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. С. 22.

необходимости использования термина «компетенция». Без указанных отношений употребление последнего бессмысленно, как бессмысленны и попытки разграничения компетенции. Из вышеизложенного следует, что первичными, действительно являются группы отношений, т. е. основы местного самоуправления. В свою очередь компетенция – явление производное, возведенное на основах муниципальной власти. Дискуссионным является вопрос о структуре понятия компетенция. А. В. Венедиктов рассматривает компетенцию органа как «предмет его ведения (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач»,⁴ вычленив два элемента:

- предметы ведения, состоящие из задач и функций по их решению;
- права и обязанности.

Б. М. Лазарев придерживается мнения об исключительно юридической природе компетенции, вследствие чего функций она содержать не может, поскольку «функции сами по себе – явления не юридические, и поэтому не могут быть элементами компетенции».⁵ В то же время Б. М. Лазарев отмечает, что в компетенцию входят «не сами функции, которые орган вправе и обязан выполнять, а право и обязанность осуществлять определенного рода функции».⁶ Таким образом, включение функций в структуру компетенции зависит от позиции исследователя в дискуссии о юридическом характере такого явления, как функция.

Б. М. Лазарев также выступает против включения в структуру компетенции и «предметов ведения», указывая на их неправовой характер. Под ними он «подразумевает конкретные объекты деятельности», которые являются элементами не компетенции, а «управляемой среды, той реальной жизни, на которую оказывают воздействие».⁷

Другие авторы в конструкцию понятия «компетенция» включают права и обязанности и предметы ведения.⁸ Она структурируется также из совокупности полномочий или прав;⁹ совокупности прав и обязанностей;¹⁰ совокупности функций органа, его прав и обязанностей, основных форм и методов работы.

Определить компетенцию можно как установленную нормами конституций, законов, подзаконных актов совокупность прав, обязанностей и предметов ведения жителей муниципального образования, органов и должностных лиц местного самоуправления для осуществления функций и задач местного самоуправления.

Отдельными авторами в качестве самостоятельных элементов компетенции рассматриваются цели и задачи, стоящие перед субъектом-носителем компетенции,¹¹ формы его деятельности,¹² ответственность.¹³ Эти взгляды не получили широкой поддержки в научной среде, но они имеют право на существование.

⁴ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 613.

⁵ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 40.

⁶ Там же.

⁷ Лазарев Б. М. Указ. соч. С. 45–46.

⁸ См.: Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. С. 22, 23, 31; Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. МГУ. 1980. С. 20; Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969. С. 13–15; Фадеев В. И. Муниципальное право России. М.: 1994. С. 87.

⁹ См.: Лепешкин А. И., Ким А. И., Митин Н. Г., Романов П. И. Курс советского государственного права. М., Госюриздат, 1962. Т. 2. С. 88, 147, 386, 473, 508, 538.

¹⁰ См.: Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов. М., 1964. С. 10; Попова В. И., Савенков Н. Т. Районный Совет депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1962. С. 29–30.

¹¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 148; Апанов И. Н. Министерства в СССР. М., 1960. С. 234.

¹² Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968. С. 88.

¹³ Советское административное право: Учебник / Под ред. С. С. Студеникина. М., 1962. С. 9; Старилов Ю. Н. Служебное право: Учебник. М., 1996. С. 136.

Суждения С. С. Алексеева достаточно прагматичны с практической точки зрения. Логическая последовательность их может быть следующей. При осуществлении деятельности органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают планы социально-экономического развития, бюджеты, комплексные целевые программы, в которых обозначаются цели и задачи для их достижения. В планах, бюджетах, программах прослеживаются намерения для осуществления функций и достижения намеченных целей. Например, целью является повышение благосостояния людей. Она направлена на осуществление социальной функции. Функция первична, цель вторична. Но достижение этой цели реально только в том случае, если за субъектом правоотношений закреплены права, обязанности и предметы ведения. Следовательно, функции осуществляются при постановке цели относительно предметов ведения при условии наличия прав и обязанностей закрепленных за субъектом правоотношений нормативным актом.

Анализируя приведенные точки зрения, можно вычленить в качестве основных элементов компетенции полномочия – совокупность прав и обязанностей – и предметы ведения. В то же время остальные упоминавшиеся элементы (функции, задачи, формы осуществления) можно считать дополнительными. Если основные элементы определяют содержание компетенции, то дополнительные отражают ее отдельные отличительные признаки.¹⁴

Итак, в качестве содержательных элементов необходимо выделить *полномочия и предметы ведения*, которые в совокупности определяют сферы отношений и набор средств осуществляемого субъектом воздействия.

К числу *сопутствующих (вторичных) элементов* можно отнести:

- функции – направления воздействия на объект, в соответствии с которыми достигаются поставленные перед субъектом цели и задачи;
- пределы воздействия – пространственно-территориальные границы, иные рамки, в которых осуществляется воздействие;
- нормативная определенность – юридическое закрепление основных элементов структуры.¹⁵

На последнем элементе следует остановиться чуть подробнее. Л. А. Велихов еще в 1928 г. отмечал, что объем местной компетенции «определяется: 1) действующим законодательством; 2) обычным правом, если законы почему-либо не предусматривают те или иные отрасли городского хозяйства, и 3) инициативой муниципальных органов, поскольку в действующем законодательстве не содержится прямого запрещения городскому управлению заниматься каким-либо кругом дел, а эти дела, по новизне своей, не предусмотрены и местной традицией».¹⁶ Однако в современной России местное самоуправление воссоздается практически с нуля, поэтому во избежание споров компетенция муниципальных образований обязательно должна иметь юридическое подкрепление в виде нормативных актов.¹⁷

Итак, очевиден вывод, что понятие «компетенция» является объединяющим для структурных элементов единой системы: «предмет ведения», «функции» и «полномочия» и характеризует применительно к субъекту его права и обязанности (т. е. каким образом, как этот

¹⁴ Штурнев А. Е. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции // Сибирский юридический вестник. 1998. № 2.

¹⁵ Некоторые авторы не считают правовую регламентацию компетенции ее неотъемлемым элементом. Так, А. Е. Штурнев классифицирует компетенцию по степени правовой определенности, выделяя, в частности «неопределенную нормотворческую компетенцию». Такой подход вызывает сомнения, поскольку отсутствие нормативного закрепления компетенции означает нелегитимность властных полномочий, которыми наделен субъект.

¹⁶ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.-Л.: Госиздат, 1928.

¹⁷ В отличие от России начала века и европейских стран, где компетенция местного уровня власти «вызревала» «снизу» соразмерно потребностям населения, в настоящее время формирование его компетенции происходит «сверху». Именно этим объясняется потребность в четком законодательном разграничении полномочий.

субъект осуществляет воздействие) в той или иной сфере (т. е. в чем, на что субъект может осуществлять воздействие) с целью выполнения его функций (т. е. направления такого воздействия в соответствии с целями и задачами деятельности субъекта).

2. Природа и динамика понятия и содержания компетенции в системе местного самоуправления обусловлены историческим развитием общества и государства. Компетенцию как явление можно рассматривать с двух позиций: фактическая, естественная компетенция, сложившаяся в догосударственный период; и компетенция, оформленная в нормативных актах в условиях наличия государства, издающего такие акты.

В догосударственный период в условиях общественного строя функционировало естественное, обычное право, порождаемое снизу общинами. Оно как раз и закрепляло предметы ведения, права и обязанности в зависимости от того, какие функции появлялись у общины и их союзов. Таким образом, компетенция в этот период базируется на группе естественных общественных отношений, складывающихся в системе самоуправления, функций, а также обычных полномочий.

Компетенция осуществлялась общинами через вече и избираемые ими органы и должностных лиц посредством реализации прав и обязанностей применительно к определенным предметам ведения.¹⁸ Так, вече улицы имело право избирать уличного старосту. Его прямой обязанностью являлось, например, неукоснительное исполнение решений вышестоящего вече.

Староста, избираемый на уличном вече, также был наделен определенным объемом прав и обязанностей. К его правам и обязанностям можно отнести: созыв и ведение уличного вече; оперативное управление общиной, контроль за обеспечением порядка на улице, ведение экономических вопросов, представление общины во внешних связях.¹⁹

Уже в те исторически далекие времена у общин сформировались предметы ведения, т. е. сферы реализации прав и обязанностей. Это были земледелие, ремесло рыболовство, строительство и т. д....²⁰

Структура компетенции не изменилась и в условиях наличия и функционирования государства. По-прежнему ее элементами остались права, обязанности и предметы ведения, которые были закреплены в Русском праве, в договорах, грамотах.²¹

Более определенно компетенция закреплена в Городовом Положении 1785 г. Ее составные элементы получают законодательное установление и являются принадлежностью разных субъектов в системе местного самоуправления: органов, должностных лиц и сословий. Хотя сам термин «компетенция» не использовался в нормативном акте, его структура уже была сформирована в виде прав, обязанностей и предметов ведения. Компетенцией обладали не только органы власти, но и сословия, формировавшие эти органы.

Например, компетенция гильдий выражена в общей форме в Городовом Положении. Первой гильдии разрешалось и поощрялось иметь и заводить фабрики, заводы, морские суда, производить торговлю внутри страны и за ее пределами.²²

Вторая гильдия имела право осуществлять торговлю в пределах России, строить фабрики, заводы, речные суда.²³

Третья гильдия имела право осуществлять мелкую торговлю по городу, уезду, в округе, продавать товары в розницу, строить свои станы, содержать малые речные суда, иметь трактиры, постоялые дворы и торговые бани.²⁴

¹⁸ См.: Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 14.

¹⁹ См.: Постовой Н. В. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. М., Юрист, 2002. С. 20–21.

²⁰ Там же. С. 21.

²¹ См.: Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 25–26; 36–41.

²² Полное собрание законов Российской империи. С.-Пб., 1830. Т. 22. С. 359. Ст. 104–105.

²³ Полное собрание законов Российской империи. С.-Пб., 1830. Т. 22. С. 359. 110–111.

²⁴ Там же. Ст. 116, 117, 118.

Следовательно, компетенция стала принадлежностью не только органов, должностных лиц, но и сословий как социумов. Что касается термина «предметы ведения», то он впервые нашел закрепление как «предметы ведомства» в «Общем положении о крестьянах...» от 19 февраля 1861 г. Раздел II четвертого отделения «Общего положения о крестьянах...» так и назван «предметы ведомства» и пределы власти волостного суда.²⁵

Термин «ведение» используется также для обозначения сфер деятельности сельского и волостного сходов. Так, ст. 51 указанного Положения гласит: «введению сельского схода подлежит». Затем устанавливается перечень сфер деятельности, в которых полномочен сельский сход. Точно такая же формулировка используется в ст. 78 Положения о волостном суде.²⁶

В дальнейшем термин «предметы ведомства» как сфера деятельности используется в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г., Положении с таким же названием, принятом в 1890 г.²⁷

В советский период термин «предметы ведомства» был заменен на термин «предметы ведения». Например, в ст. 122 Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах советов и исполнительных комитетах²⁸ устанавливалось, что «к предметам ведения районного съезда советов относится рассмотрение и утверждение планов народного хозяйства и социально-культурного строительства района...». Далее определялись сферы деятельности.

Вопросы определения компетенции и ее элементов по-разному закрепляются в современном законодательстве начала 90-х гг. прошлого столетия, а также в законодательстве начала 3-го тысячелетия.

Впервые элементы компетенции и ее определения были закреплены в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Вначале закон содержал теоретическое определение понятия «компетенция» и ее элементы. Структура компетенции состояла из прав, обязанностей и общих направлений деятельности. Затем были внесены изменения, в результате которых понятие компетенции было исключено. Термин «предметы ведения» в данном законе не использовался. В Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» структура компетенции состояла из прав, обязанностей и направлений деятельности. При этом компетенция была разграничена между уровнями местного самоуправления.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) термин «компетенция» не используется. Объясняется это тем, что при написании закона, по-видимому, не использовался исторический опыт, а также научные методы подготовки государственных решений. В то же время элементы этого ключевого термина в законе имеются. К ним закон относит «полномочия» и «предметы ведения». О полномочиях упоминается в ст. 4, 5, 15 и др. Термин «предметы ведения» используется в ст. 6, 15, указанного закона.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) также не имеет четкого, логически построенного определения компетенции и ее элементов. Составители закона используют различную терминологию путем наслоения и идентификации несовместимых подчас ключевых слов. Например, в ст. 5 и 6 закона применительно к органам государственной власти употреблен термин «полномочия». В то же время в п. 10 ст. 35 закона относительно представительного органа местного самоуправления исполь-

²⁵ Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (ст. 95). Документы крестьянской реформы. 1989. Т. 7. С. 57.

²⁶ Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (ст. 95). Документы крестьянской реформы. 1989. Т. 7. С. 47, 53.

²⁷ См.: Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М.: Юриспруденция, 1999. С. 261.

²⁸ Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1928. № 70. Ст. 503.

зуется термин «исключительная компетенция». В п. 3 и 11 этой же статьи используется термин «полномочия» представительного органа.

Термин «предметы ведения» в ФЗ «Об общих принципах...» (2003 г.) в ключевых статьях заменен на термин «вопросы местного значения».

Что означает термин «вопрос»? Вопрос ставят в вопросительных предложениях. Он не является ни направлением, ни сферой деятельности, ни задачей, ни предметом ведения. Вопросы бывают: истории, ихтиологии, литературы, психологии, страхования, философии, но не местного значения. Такого понятия в науке не существует.

В ст. 2 п. 1 ФЗ «Об общих принципах...» (2003 г.) об основных терминах и полномочиях вопросы местного значения определены как «вопросы» непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. То есть вопрос – это есть вопрос. На наш взгляд, такой подход не соответствует реальному положению вещей. Нормы, изложенные в главе 3 названного закона, есть не что иное, как сферы деятельности, т. е. предметы ведения муниципальной власти определенного уровня. Из создавшейся терминологической ситуации можно выйти путем обращения к ст. 71 и 72 Конституции РФ. Очевидным является то, что здесь используется термин «ведение». «В ведении Российской Федерации находятся...» и далее обозначаются сферы деятельности. В ст. 73 Конституции РФ содержится полный набор элементов компетенции и предметы ведения и полномочия. Следовательно, термины закона должны быть приведены в соответствие с терминами, установленными Конституцией РФ. Такое правило вытекает из ст. 15 Конституции РФ.

Следует заметить, что в одном случае новый ФЗ «Об общих принципах...» (2003 г.) связывает термин «полномочия» с термином «вопросы местного значения», в другом с термином «предметы ведения». Получается, что «предметы ведения» и «вопросы» это одно и то же.

Так, в ст. 17 указанного закона полномочия нацелены на решение «вопросов» местного значения. С позиции русского языка и литературы полномочия, т. е. права и обязанности не могут быть нацелены на вопросы. Нельзя, например, нацелить полномочия на вопросы истории, философии, литературы и т. д. Полномочия могут быть направлены на обслуживание сфер деятельности в системе местного самоуправления. К тому же в законе не точно используется связка терминов «решение вопросов» (ст. 17). Решаются задачи местного значения для достижения цели, но не вопросы. Вопросы могут быть поставлены, заданы конкретному субъекту, который отвечает на них. Неясным является происхождение термина «вопросы местного значения», так как нет ни одной теории в науке, которая бы сформулировала это понятие и обозначила бы его в связке с термином «компетенция» или «полномочия».

В ст. 19 п. 2 названного закона речь идет уже не о «вопросах местного значения», а о полномочиях по «предметам совместного ведения». Это правильная конструкция. Все имеющиеся в законе несогласованности свидетельствуют о том, что при разработке закона не учитывалось мнение ученых-специалистов в области муниципального права, не использовались научные труды по данной проблеме, не изучался исторический опыт России.

Вторым составным элементом понятия «компетенция» являются «права и обязанности». «Права и обязанности» являются вторичными по сравнению с предметами ведения. Они формируются на уже сложившихся в естественных условиях сферах деятельности, т. е. предметах ведения. Предметы ведения – это собственно группы общественных отношений, которые зарождаются тогда, когда ни прав, ни обязанностей еще не было. Права можно иметь и реализовывать относительно чего-то. Обязанности также возникают относительно какой-либо сферы деятельности или направления.

При отсутствии сфер и направлений деятельности термин «права и обязанности» не имеет смысла, так как нет объекта для приложения (применения) этих прав и обязанностей.

Права и обязанности в основном находятся в тесной связи как между собой, так и с предметами ведения. Это подтверждает исторический опыт становления и развития нормативной базы о местном самоуправлении.²⁹

Развитие прав и обязанностей подтверждается нормативными актами. К ним можно отнести: Городовое положение от 1785 г.;³⁰ Городовое положение от 1870 г.;³¹ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г., 1890 г.;³² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях поселковых и сельских Советов народных депутатов»;³³ Закон РСФСР «О поселковом сельском совете народных депутатов»³⁴ и др. Раздел II последнего закона РСФСР так и назван: «Права и обязанности поселкового, сельского совета народных депутатов». При этом из статей закона является очевидным, что это действительно права и обязанности применяемые в сферах деятельности.

В ныне действующем законодательстве о местных органах власти нет такой чистоты юридической техники и словоупотребления.

Относительно употребления терминологии, касающейся компетенции в системе местного самоуправления, наблюдается тенденция крайностей. Если в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) широко используется термин «предметы ведения», то в новом законе (2003 г.) он не применяется вообще. В то же время термин «полномочия» присутствует почти во всех законах о местной публичной власти.

Таким образом, относительно элементов, составляющих понятие «компетенция» в системе местного самоуправления, и в теории, и в законодательстве используются различные подходы. По нашему мнению, более обоснованной является в основном трехчленная структура понятия «компетенция»: предметы ведения, права, обязанности субъекта самоуправления. При этом предметы ведения являются базисной категорией, права и обязанности – надстроечной. Права и обязанности без базиса, который составляют предметы ведения, абстрактны и не имеют никакого целевого назначения, а следовательно, не могут быть применены к тому, чего не существует. Нет предметов ведения – нет прав и обязанностей. В отдельных случаях обязанности могут не упоминаться, что оказывает влияние на структуру понятия «компетенция» и порождает варианты ее определения.

Учитывая вышеизложенное, понятие компетенции в системе местного самоуправления можно было бы определить в основном следующим образом: **«Компетенция в системе местного самоуправления представляет собой установленную законодательством совокупность предметов ведения, прав и обязанностей субъектов местного самоуправления, основанных на реальных материальных и организационных возможностях, направленных на решение задач местного значения и осуществление отдельных государственных функций».** Это первый вариант. Второй вариант определения понятия точно такой же, но без использования термина «обязанности».

В законодательстве и юридической литературе термин «права и обязанности» часто заменяют термином «полномочия», расценивая их как идентичные понятия. Полномочия под-

²⁹ См.: Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 13; Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория практика. М., 1995. С. 14, 25, 26, 39, 59, 61, 68, 70–73, 148; Кутафин О. Е., Шермет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 22–23; Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 486–635; Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России. XII–XX века. С. 126; Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. М.: изд-во МГУ, 1980. С. 20.

³⁰ Полное собрание законов Российской империи. С-Пб., 1830. Т. 22. С. 359.

³¹ Полное собрание законов Российской империи. С-Пб., 1875. Т. XLVII. С. 825.

³² Полное собрание законов Российской империи. 3-е соб. С.-Пб., 1893. Т. 10, отдел 1, ст. 6927.

³³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 49. Ст. 797.

³⁴ Комментарий к законодательству о поселковых и сельских советах. М.: изд-во Известия. 1982.

даются классификации как в законодательстве, так и в теории права. При этом критерием отнесения их к той или иной группе является способ их приобретения субъектом местного самоуправления. Всего насчитывается три способа приобретения полномочий в системе местного самоуправления:

- а) установление в законах (законные);
- б) делегирование от государственных органов (делегированные);
- в) установление субъектами местного самоуправления в уставах муниципальных образований (собственные).

Федеральный закон «Об общих принципах...» (1995 г.) закрепил три группы полномочий: законные, делегированные и собственные. Законные содержатся в ст. 3, 6, 13, 15, 22, 24, 25, 26 и др. названного закона.

Делегированные предусмотрены ст. 132 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Аналогичная норма содержится в п. 4 ст. 6 ФЗ «Об общих принципах организации...» (1995 г.)

Собственные полномочия могут быть установлены уставами муниципальных образований для органов самоуправления (п. 3 ст. 14 ФЗ «Об общих принципах...» (1995 г.)), для представительного органа (п. 4 ст. 15 этого закона), для главы муниципального образования (п. 3 ст. 16) и т. д.

Новый Федеральный Закон «Об общих принципах...» (2003 г.) сохранил эти группы полномочий.

Законные полномочия установлены в ст. 3, 7, 12, 13, 14, 15, 16 и т. д. закона.

Делегированные полномочия сформулированы, в связи с установлением порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в главе четвертой названного закона.

Собственные полномочия закрепляются уставами муниципальных образований за органами местного самоуправления (п. 9 ст. 17; п. 11 ст. 35) за главой муниципального образования (п. 1 ст. 36).

Установленные законом три группы полномочий, естественно, должны быть закреплены и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Ранее это правило не выполнялось и многие субъекты РФ принимали законы о местном самоуправлении, в которых отсутствовали собственные полномочия органов местного самоуправления и глав муниципальных образований.³⁵

Почему необходимо наличие собственных полномочий? Обусловлено это тем, что территориальные образования имеют разную инфраструктуру, разные местные условия и традиции. Именно особенности территории, ее экономическое состояние, географическое положение, национальные обычаи и традиции диктуют необходимость наличия собственной компетенции органов местного самоуправления и главы муниципального образования.

³⁵ См.: Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. М.: Юриспруденция, 1999. С. 254–255.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.