

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Эффективное разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти является одним из важнейших условий существования и развития местного самоуправления. В самом общем виде эффективным может быть признано такое разграничение, при котором за каждым уровнем власти закреплены те предметы ведения, которые данный уровень может решать наилучшим образом. Этот принцип европейцы называют *субсидиарностью*. Согласно принципу субсидиарности, все вопросы, которые могут быть решены на нижнем, максимально приближенном к населению уровне управления, должны быть закреплены за этим уровнем. На верхний уровень управления должны передаваться только те вопросы, которые не могут быть эффективно решены на нижнем. Верхний уровень несет субсидиарную ответственность за деятельность нижнего уровня и обязан вмешиваться в работу нижнего уровня, если его неудовлетворительная деятельность может создать угрозу для благополучия населения.

В Европейской Хартии местного самоуправления (статья 4) провозглашены следующие принципы установления сферы компетенции местного самоуправления:

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местными органами самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспосабливать их осуществление к местным условиям.

Практическое достижение эффективного разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти и установление оптимального объема полномочий органов местного самоуправления наталкивается на ряд проблем, требующих рассмотрения.

Прежде всего – некоторые терминологические проблемы

Для характеристики сферы деятельности местного самоуправления, его прав и обязанностей используется ряд терминов, пересекающихся между собой: предметы ведения, вопросы местного значения, полномочия, компетенция. Их нечеткое толкование вызывает определенные сложности в деятельности органов местного самоуправления.

Базовые определения перечисленных понятий следующие.

Предметы ведения – термин, характеризующий области (сферы) деятельности какого-либо

органа или должностного лица, т.е. чем этот орган или должностное лицо ведает. Термин «предметы ведения» используется в Конституции России, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации). Однако в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный термин не применяется, а вместо него используется термин «вопросы местного значения».

Вопросы местного значения согласно статье 2 Федерального закона №131-ФЗ – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Этот термин используется также в главе 8 Конституции РФ.

Как соотносятся между собой эти два термина, какова степень их идентичности? Вот точка зрения таких авторитетных специалистов в области муниципального права, как О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев. Они дают следующее определение предметов ведения местного самоуправления: «Это круг определяемых Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления»