



Munich Personal RePEc Archive

**Legal fixing of the principle of
differentiation of areas of jurisdiction and
powers between public authorities and
local governments**

Muravchenko, Viktor

2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67753/>
MPRA Paper No. 67753, posted 09 Nov 2015 08:20 UTC

**ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ
ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Муравченко В.Б

Омский государственный педагогический университет

**LEGAL FIXING OF THE PRINCIPLE OF DIFFERENTIATION OF AREAS OF
JURISDICTION AND POWERS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL
GOVERNMENTS**

Muravchenko V.B.

Omsk state pedagogical university

Аннотация: В статье рассматривается правовое закрепление принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Показано, что муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью. Это самостоятельный институт местного самоуправления.

Ключевые слова: принцип разграничения, установление принципов, реализация принципов, органы местного самоуправления, органы государственной власти, система государственной службы.

Abstract: In article legal fixing of the principle of differentiation of areas of jurisdiction and powers between public authorities and local governments is considered. It is shown that the municipal service isn't a part of the system of public service, isn't its structural part. It is independent institute of local government.

Keywords: principle of differentiation, establishment of the principles, realization of the principles, local governments, public authorities, system of public service.

Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление [1]. В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление – «это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ, самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» [2].

Основы местного самоуправления, получившие закрепление в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года, реализуются во многих субъектах Федерации медленно, неполно и неэффективно. Действительно, правотворчество субъектов Федерации в сфере местного самоуправления отличается значительным разнообразием и противоречивостью даже в исходных положениях, урегулированных федеральным законодательством.

Рассмотрим перечень лишь очевидных пересечений вопросов местного значения с полномочиями органов государственной власти субъектов РФ.

Принцип разграничения государственной власти и местного самоуправления основывается на следующих признаках:

1) правовая природа местного самоуправления. Конституция РФ говорит о признании местного самоуправления, а не о его установлении. Следовательно, Конституция РФ предполагает, что местное самоуправление относится к сфере естественного права, хотя перечень конституционных прав и свобод, данный в гл. 2

Конституции РФ, не содержит права на местное самоуправление. Однако этот перечень не является закрытым, поэтому право на местное самоуправление должно быть признано за населением муниципальных образований (поселений, в пределах территорий которых осуществляется местное самоуправление). Правом на местное самоуправление, точнее на его существование, обладает не только население, но и каждый человек, проживающий на территории муниципального образования;

2) местное самоуправление – форма осуществления власти народа. В отличие от государственной власти, субъектом которой выступает весь народ, субъектом власти в местном самоуправлении является население муниципального образования;

3) местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ). Таким образом, в рамках местного самоуправления население решает только вопросы местного значения;

4) отграничение системы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Конституция РФ закрепляет, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Полномочия местного самоуправления ограничены сферой местных бюджетов, управления муниципальной собственностью, строительства, жилищного хозяйства, коммунального, бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи, социальной защиты населения, охраны общественного порядка;

5) самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий означает, что, осуществляя свои права, они не подотчетны органам государственной власти, не подчиняются им;

6) между системой государственной власти и местным самоуправлением существует тесная связь. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с обязательной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Государство санкционирует (возводит в ранг источников права) акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их предметов ведения (ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью. Это самостоятельный институт местного самоуправления. Органы государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые закон относит к ведению муниципальных образований.

В соответствии с частью 2 статьи 20 закона «О местном самоуправлении в Республике Бурятия» полномочия по решению вопросов государственного и местного значения разграничиваются между представительными и исполнительными органами местного самоуправления Федеральными в зависимости от категорий муниципальных образований законами и действующим законодательством Республика Бурятия. Указанное положение противоречит части 6 статьи 14, части 4 статьи 15 и части 2 статьи 17 Федерального закона. На основании вышеизложенного законодателям Республики Бурятия пришлось ввести принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Четкое разграничение полномочий – одна из актуальных задач, которую необходимо решить, в том числе и с помощью научно обоснованных методов и механизмов [4].

Совершенствование действующего законодательства в рамках и на уровне местного самоуправления весьма актуально и более продуктивно, поскольку прочувствована необходимость изменений, стали ощутимыми результаты практической реализации. Хотелось бы отметить, что создание правовой базы местного самоуправления далеко от завершения. Имеется недостаток правовых актов, регулирующих деятельность органов

самоуправления и порядок их взаимоотношений. Законодательные и другие нормативно-правовые акты должны быть направлены на более четкое разграничение компетенции между различными органами местного самоуправления.

Формирование эффективной системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления является одним из основных факторов успешной реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе. Отсутствие достаточного количества научных разработок по данной проблематике тормозит развитие местного самоуправления и переход российского общества на качественно новый этап организации жизнедеятельности.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления должна строиться на принципах добровольности, законности и повышения эффективности управления. Основной формой такого взаимодействия договоры, соглашения, участие в совместных комиссиях, комитетах, организациях выполняющие общие задачи.

Если совместная деятельность в определенной сфере требует детального определения прав обязанности и ответственности, а также связанна с определением материально финансовых средств предпочтительной формой взаимодействия является договор.

Проанализировав законодательство субъектов Федерации, касающегося местного самоуправления, необходимо отметить, что в огромном региональном законодательном массиве законы, позволяющие определить конкретные полномочия муниципальных образований, занимают небольшую часть.

В Указе Президента РФ «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 года: «Отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления, является одной из наиболее острых проблем становления местного самоуправления, препятствующих эффективному решению ряда важнейших вопросов деятельности органов местного самоуправления, в том числе вопроса наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» [3].

Таким образом, необходимо решать вопросы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления следует уточнить содержание собственных полномочий местного самоуправления для каждого его уровня. К сожалению, этот один из ключевых институтов муниципального права, по существу остался неразработанным до сих пор. Все это делает актуальной задачу разработки в ближайшее время института полномочий органов местного самоуправления [5].

В целом, необходимо отметить, что одной из важнейших задач наук конституционного и муниципального права является активное содействие в устранении причин, сдерживающих становление и развитие местного самоуправления. Среди приоритетных задач в области местного самоуправления, требующих глубокого анализа и выработки системы научных и методических рекомендаций, важное место принадлежит исследованиям правовых основ и принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления. Неопределенность путей решения принципиальных социальных проблем, охватывающих всю сферу отношений Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, выступает одним из важнейших факторов сохранения нестабильности общества. С началом рыночных преобразований социальная политика лишь формально рассматривалась как один из ключевых элементов общей

экономической стратегии. Недооценка роли социальной составляющей как важнейшего фактора укрепления единства привела к тому, что не была выработана общенациональная социальная программа, выходящая за рамки минимизации наиболее опасных проявлений реформ и способная стать основой стратегии преодоления социальных проблем и бескризисного продвижения вперед.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрид. литература, 1993. – С. 198.
2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
3. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 года «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
4. Закон Республики Бурятия от 2 апреля 1996 года № 277-І «О муниципальной службе в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия, 1996, № 12 (23).
5. Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. 1999. № 9. С. 15.