

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В результате анализа положений федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других нормативных правовых актов, в статье выявляются закономерности и взаимосвязи правового регулирования предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления. Автор отмечает отдельные противоречия и пробелы правового регулирования этих отношений и на основе своих теоретических взглядов предлагает меры по совершенствованию действующего законодательства.

Функционирование органов местного самоуправления предполагает наличие как минимум трех обязательных компонентов: а) организационные ресурсы (система органов местного самоуправления, наличие необходимых штатных единиц и специалистов муниципального образования, муниципальных предприятий, учреждений и др.); б) материальные ресурсы (средства бюджета, иные финансовые источники, объекты муниципальной собственности и т.п.); в) компетенция (предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления). Недостаточный потенциал хотя бы одного из этих компонентов неизменно отражается на эффективности осуществления местного самоуправления в целом. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №31-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон 2003 г.)¹ унифицировал многие сферы осуществления местного самоуправления, ликвидировав тем самым некоторые перекосы, которые возникли в практике осуществления местного самоуправления в России. Явное несоответствие между компетенцией органов местного самоуправления, его кадровым потенциалом и материальными и финансовыми ресурсами было вызвано, в частности, тем, что рамочный, более либеральный по сравнению с Законом 2003 г. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволял определять вопросы местного значения не только на федеральном, но и на региональном (субъектов Федерации) уровне законоотворчества (ч. 2 ст. 6 ФЗ

1995 г.) В условиях, когда перед субъектами Федерации стояла альтернатива: делегировать свои государственные полномочия органам местного самоуправления с предоставлением для их реализации необходимых материальных ресурсов и финансовых средств либо признать такие государственные полномочия по соответствующим вопросам государственного ведения собственной компетенцией органов местного самоуправления, – выбирался последний вариант, поскольку он не требовал никакого материального и финансового сопровождения, снимал обязанность с государственных органов контролировать эти участки работы и ответственность за их выполнение.

Согласно Закону 2003 г. перечень вопросов местного значения, во-первых, устанавливается отдельно для каждого вида муниципального образования; во-вторых, может быть установлен только федеральным законом и имеет исчерпывающий (закрытый) характер; в-третьих, может быть изменен и дополнен только путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Закон 2003 г. (ч.1 ст. 18). Такое жесткое правовое регулирование, исключаящее всякий люфт в установлении перечня вопросов местного значения не только на региональном, но и на федеральном уровне, призвано создать равные условия для всех муниципальных образований с целью обеспечения их жизнеспособности, поскольку именно на стандарты компетенции ориентируются другие стандартные требования законодателя, касающиеся организации и материальных условий функционирования органов местного самоуправления.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. Ст.3822; 2004. №25. Ст.2484, №33. Ст.3368; 2005. №1 (часть1).Ст.12, Ст.25, Ст.37, №17. Ст.1480, 327. Ст.2708, №30 (часть1).Ст.3104, Ст.3108; №42. Ст.4216; 2006. №1. Ст.9, Ст.10, Ст.17, №6, Ст.636, №8. Ст.852; №23. Ст.2380; №30. Ст.3296; №31. Ст.3452; №43. Ст.4412.

Однако данная идея имеет и некоторые недостатки. Это уже показывает практика действия еще не вступившего в полную силу на всей территории страны Закона 2003 г. Так, например, 29 декабря 2004 г. перечень вопросов местного значения поселений (ст. 14) был дополнен 5 вопросами, один из уже установленных вопросов подвергся редакционным изменениям, 31 декабря 2005 г. изменена редакция пунктов статьи 14 по трем вопросам, дополнительно включены 4 вопроса местного значения. Установив указанные условия правового регулирования, федеральный законодатель тем самым обрек себя на процесс постоянных корректировок соответствующих положений Закона 2003 г., одной из возможных причин которого являются быстро меняющиеся запросы структур федеральной исполнительной власти, которые опираются в реализации своих функций на муниципальную власть. О том, что перечень вопросов местного значения формируется хаотично, без всякого системообразующего начала, свидетельствует его содержание, согласно которому очень трудно понять логику законодателя по включению в этот перечень, в частности применительно к поселениям, вопросов, касающихся организации и осуществления меро-приятий по гражданской обороне (п. 23 ч. 1 ст. 14), создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб (аварийно-спасательных формирований) (п. 24 ч. 1 ст. 14) и других подобных вопросов (см. п.п. 25, 26, 27 ч. 1 ст. 14). Исходя же из Положения о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента РФ от 11.07.2004 г. №868, основными задачами МЧС России являются: осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечение безопасности людей на водных объектах. (п. 5 ч. 7 разд. 2), а одна из основных функций, которую осуществляет МЧС РФ, это: создание, реорганизация и ликвидация в установленном порядке территориальных органов, спасатель-

ных центров, соединений, воинских частей и подразделений войск гражданской обороны, подразделений Государственной противопожарной службы, пожарных, пожарно-спасательных, поисково-спасательных и аварийно-спасательных формирований, образовательных, научно-исследовательских медицинских учреждений и организаций, Государственной инспекции по маломерным судам, содержащихся за счет средств федерального бюджета, комплектование их личным составом, тарификацию их утвержденных штатов и штатных перечней, а также их материальное, техническое, финансовое и другие виды обеспечения (п. 4 ч. 8 разд. 3)². Таким образом, именно МЧС России, которому выделяются необходимые бюджетные средства, должно заботиться о создании и оснащении на местах необходимых аварийно-спасательных служб, самостоятельно решать иные подобные вопросы. Возложение же на сельские и городские поселения задач, которые по своему техническому, организационному, материальному уровню явно не соразмерны существующим кадровым и материальным ресурсам этих поселений, по меньшей мере, представляется неразумным.

Приведенные выше рассуждения свидетельствуют о наличии проблемы установления на уровне Закона 2003 г. общих, родовых критериев отнесения тех или иных вопросов к вопросам местного значения. При наличии таких критериев федеральный законодатель, намереваясь дополнить или изменить перечень вопросов местного значения, мог бы контролировать сам себя, избегая, таким образом, подобных казусов. Кроме того, это благоприятно скажется на стройности, логической обусловленности всего перечня вопросов, намного упростит процесс идентификации этих вопросов в правоприменительной деятельности органов власти и в сознании населения для реализации им своих интересов и потребностей. Надо признать, что задача эта не такая простая. Еще в советское время известные ученые-правоведы Б.М. Лазарев, К.Ф. Шеремет и др. пытались провести грань между делами местного значения и вопросами общегосударственного уровня, отме-

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №28. Ст.2882; 2005. №43. Ст.4376.

чая условный характер такого разграничения³. Такие попытки предпринимались и в более поздние периоды новой российской государственности. Среди признаков вопросов местного значения выделялись такие, как: ограниченность их решения определенной территорией, невозможность единообразного их решения на всей территории страны и необходимость учета местных условий, целевой характер этих вопросов связан с обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования и др.⁴ Необходимо учитывать, что в законодательном изложении то или иное научное определение вопросов местного значения будет неизменно терять в полноте и точности выражения его смысла за счет достижения доступности и ясности официального, делового языка текста закона, отвечающего требованиям юридической техники. Не претендуя на идеальный и исчерпывающий вариант определения родовых признаков вопросов местного значения, можно предложить следующий их перечень: 1) решаемый вопрос должен быть ограничен территорией соответствующего муниципального образования; 2) вопрос должен касаться общих (публичных) интересов населения; 3) вопрос должен составлять необходимый компонент повседневной жизни населения и учитывать ее местные особенности (жилье, городской транспорт, коммунальное обслуживание и т.п.); 4) решение вопроса может быть осуществлено исключительно по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы; 5) решаемый вопрос должен быть доступен по своему характеру для участия в его решении самого населения и его органов территориального общественного самоуправления; 6) вопрос должен соответствовать возможности населения проконтролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этого вопроса.

Еще одна проблема заключается в том, что, оценивая содержание вопросов местного значения с точки зрения возможности органов местного самоуправления по их самостоятельному нормативно-правовому регулированию, следует признать их неоднозначность. Поскольку согласно п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается не только право и способность органов местного самоуправления управлять публичными делами, но и регламентировать значительную их часть⁵, было бы целесообразным дать такую классификацию вопросов местного значения, которая позволит отделить возможности местного самоуправления по решению этих вопросов от возможностей по их нормативно-правовому регулированию. Классификация вопросов местного значения на определенные виды в зависимости от степени участия государства в их регулировании могла бы представлять следующее: 1) вопросы, где органы местного самоуправления осуществляют вспомогательные функции в предусмотренных законодательством рамках для решения общих с государственными органами задач (охрана общественного порядка, участие в охране окружающей среды, обеспечение противопожарной безопасности и др.). Особенностью этой сферы реализации полномочий органов местного самоуправления является то, что сам механизм решения этих вопросов, как для государственных органов, так и для органов местного самоуправления, определяется государством в законодательных актах. Естественно, что проявление самоорганизации местного самоуправления в решении этих вопросов должно быть минимальным и не допускать каких-либо корректировок указанного механизма или создания альтернативных механизмов. В то же время степень автономности органов местного самоуправления в решении этих вопросов должна быть такова, чтобы не допускать включения ор-

³ См. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 164; Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968. С. 30.

⁴ См., например, Сиддигов Р.Р. Местные органы власти и местное самоуправление (теоретические и организационно-правовые проблемы). Дис. д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 127; Карабут В.М. Вопросы местного значения: понятие и основное содержание (муниципально-правовой аспект) // Актуальные проблемы Российского государства и права. М., 1998. С. 46.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №36. Ст. 4466.

ганов местного самоуправления непосредственно в государственный аппарат и обеспечивать их собственную ответственность за порученную функцию управления; 2) вопросы, где органам местного самоуправления предоставляется возможность создания своего собственного механизма их решения, исходя из выделенных им законодательством в соответствующих предметах ведения участков управления (организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения, контроль за использованием земель на территории муниципального образования, обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения и др.); 3) вопросы, где юридическая самостоятельность местного самоуправления сочетается с технологической зависимостью от государства и его структур (энерго-, газо-, тепло- и водоснабжение и канализация, муниципальное дорожное строительство, регулирование планировки и застройки муниципальных образований и др.), что ограничивает возможности правового регулирования органов местного самоуправления по этим вопросам. Это могут быть также вопросы, где требуется регулировать какие-то детали правоотношений, обусловленные либо особенностями самого механизма решения вопросов, либо особенностями условий и специфики его проявления в соответствующих муниципальных образованиях (например, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования и др.); 4) вопросы, в решении которых органы местного самоуправления обладают относительно полной свободой и самостоятельностью как в принятии решений по этим вопросам, так и в нормативно-правовом регулировании порядка их решения (владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, местные финансы, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений и др.).

Разумеется, что данная классификация условна и отдельные вопросы местного значения могут содержать в себе несколько признаков. В законодательном оформлении структура соответствующей статьи Закона 2003 г. могла бы включать следующие разделы: 1) вопросы местного значения, нормативно-правовое регулирование по которым осуществляется в законодательных актах Российской Федерации и ее субъектов; 2) вопросы местного значения, где нормативно-правовое регулирование осуществляется государственными органами на совместных с органами местного самоуправления началах в соответствии с разделением объекта управления; 3) вопросы местного значения, где нормативно-правовое регулирование органами местного самоуправления осуществляется на субсидиарной основе; 4) вопросы местного значения, где нормативное правовое регулирование осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с требованиями действующего законодательства. Это придаст определенную системность нормативно-правовому регулированию вопросов местного значения, поможет избежать многих коллизий и пробелов в действующем законодательстве о местном самоуправлении.

Кроме вопросов местного значения органы местного самоуправления согласно Закону 2003 г. вправе решать и иные вопросы при следующих условиях: 1) этот вопрос не относится к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований или органов государственной власти; 2) данный вопрос не исключен из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ; 3) для решения указанного вопроса муниципальным образованием будут использоваться собственные доходы местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ). Следует отметить, что понятие «иные вопросы» не тождественно понятию «вопросы местного значения», т.е. определяя для своего решения такие дополнительные вопросы, муниципальные образования тем самым не расширяют перечень вопросов местного значения, а лишь в доб-

ровольном, факультативном порядке в своих собственных интересах возлагают на себя дополнительные управленческие функции. Такие вопросы могут возникать в силу каких-то социальных, экономических, географических, природно-климатических и иных особенностей территории проживания населения муниципальных образований, возможности обеспечения дополнительных мер по улучшению проживания населения по сравнению с федеральными и региональными социальными стандартами и др.

Наряду с вопросами ведения в содержание понятия «компетенция» органов местного самоуправления входят и их полномочия по решению этих вопросов. Кроме предметов ведения и властных полномочий к элементам компетенции Ю.А. Тихомиров относит «нормативно установленные цели», а в качестве сопутствующего элемента «ответственность уполномоченного субъекта за неисполнение своих властных полномочий»⁶. Соглашаясь в принципе с позицией Ю.А. Тихомирова, но с учетом более ограниченной и утилитарной цели нашего исследования будем придерживаться более узкой, традиционной трактовки понятия «компетенция», включающей в себя предметы ведения и права и обязанности по их осуществлению, которую предлагает, например, В.И. Фадеев⁷. В статье 17 Закона 2003 г. законодатель счел необходимым отдельно показать, в чем именно выражаются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Однако при целостном восприятии Закона 2003 г. в сочетании со статьями 14, 15, 16, определяющими вопросы местного значения, ч. 10 ст. 35, устанавливающей исключительную компетенцию представительного органа местного самоуправления, и др., нельзя не обратить внимание на некоторые огрехи законодателя по использованию терминологии, определяющей эти полномочия. Так, если согласно п. 1 ч. 1 ст. 14 Закона 2003 г. формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета является предметом ведения, то в соответствии с п.

2 ч. 10 ст. 35 утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении – это исключительное полномочие представительного органа муниципального образования⁸. Трудно также понять, почему установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения определяется как вопрос местного значения (п. 2 ч. 1 ст. 14), а установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, – это полномочие органа местного самоуправления (п. 4 ч. 1 ст. 17). С каким из вопросов местного значения связано, в частности, полномочие органов местного самоуправления по установлению официальных символов муниципального образования (п. 2 ч. 1 ст. 17)? Представляется, что подобные примеры свидетельствуют о недостаточной проработке теоретической основы, на которую ложится соответствующий нормативный материал. Необходимо иметь в виду, что права и обязанности властного субъекта – это набор инструментов, часть механизма, при помощи которых он реализует свои функции. От того, в решении каких вопросов используются эти инструменты и какой характер они носят, зависит компетенция этого субъекта. Так, все полномочия представительного органа местного самоуправления по своему характеру можно условно разделить на: а) правотворческие (принятие устава муниципального образования, утверждение местного бюджета, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и др.); б) организационные (принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение условий контракта с главой местной администрации поселения и др.); в) контрольные (утверждение отчета об исполнении местного бюджета, контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и др.). Далекое не все эти полномочия можно признать частью компетенции представительного органа местного самоуправления. Наряду с вопро-

⁶ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55-56.

⁷ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. М., 1997. С. 253.

⁸ Хотя в названии п. 10 говорится об исключительной компетенции представительного органа, из смысла ч. 11 той же статьи вытекает, что фактически речь идет об исключительных полномочиях этого органа.

сами компетенции существуют вопросы организации исполнения этой компетенции (например, принятие планов и программ развития муниципального образования) и внутренней организации деятельности органов местного самоуправления (принятие регламентов представительных органов местного самоуправления, положений о порядке формирования органов местного самоуправления, их структуре, особенностях статуса муниципальных служащих и т.п.). Отличие полномочий по такого рода вопросам от полномочий, составляющих компетенцию органов местного самоуправления, служит то, что первые связаны с реализацией интересов местного населения опосредованным образом. Это проявляется: 1) в существовании дополнительных интересов, нацеленных на достижение какого-то промежуточного (не основного) результата деятельности органа местного самоуправления; 2) данные полномочия предназначены для выполнения вспомогательной роли органов местного самоуправления, связанной с обеспечением реализации его полномочий в сфере решения вопросов местного значения; 3) область реализации этих полномочий не составляет непосредственно (в части или в целом) содержания вопросов местного значения. К примеру, принятие представительным органом местного самоуправления Устава муниципального образования и иных нормативных правовых актов по вопросам местного значения есть реализация основных полномочий представительного органа, составляющих его компетенцию. Принятие же этим органом планов (программ) социально-экономического развития муниципального образования, которые сами по себе включают лишь набор планируемых к подготовке и принятию проектов правовых актов, иных мер, показателей и т.п., – это лишь дополнительная организационная составляющая деятельности данного органа на пути к реализации его полномочий по вопросам местного значения.

Помимо дифференциации полномочий органов местного самоуправления в зависимости от органов, ими обладающих, содержания вопросов, по которым эти полномочия реализуются, характеру реализации полномочий существует деление данных полно-

мочий в зависимости от источника их возникновения. В соответствии с Законом 2003 г. можно представить развернутую систему полномочий органов местного самоуправления по данному признаку, это: а) полномочия по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 14, ч. 1, 2 ст. 15, ч. 1 ст. 16, ст. 17); б) полномочия по вопросам, которые могут быть отнесены к своему ведению органами местного самоуправления дополнительно (ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 16); в) полномочия, передаваемые органам местного самоуправления поселений по вопросам ведения районных муниципальных образований, и наоборот (ч. 4 ст. 15); переданные органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия (ст. 19); государственные полномочия, не переданные органам местного самоуправления в соответствии со ст. 19 Закона 2003 г., но предусмотренные в их компетенции федеральными законами (ч. 4 ст. 20). Рассмотрим подробнее особенности полномочий, передаваемых органам местного самоуправления одних муниципальных образований от органов местного самоуправления других муниципальных образований и от государственных органов.

С учетом положений Закона 2003 г. о недопущении подчиненности органа или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу или должностному лицу другого муниципального образования (ч. 3 ст. 17) полномочия органов местного самоуправления муниципального района и входящего в него поселения могут передаваться друг другу только на добровольной и договорной основе. Требованиями Закона 2003 г. к таким соглашениям относятся выполнение этих полномочий на возмездной основе (за счет субвенций, предоставляемых из соответствующего муниципального бюджета), само соглашение должно заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения его действия, порядок определения ежегодного объема субвенций, финансовые санкции за неисполнение соглашения (ч. 4 ст. 15). Необходимость такого рода соглашений предопределяется, с одной стороны, общностью территорий этих муниципальных образований

(территория поселения входит в состав территории муниципального района), с другой стороны, общностью вопросов, решаемых тем и другим муниципальным образованием на своем уровне (организация электро- и газоснабжения населения, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и т.п.) На договорной основе органам местного самоуправления поселений от органов местного самоуправления муниципального района могут передаваться и полномочия по вопросам, решение которых предусмотрено только на уровне муниципального района (организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, организация оказания медицинской помощи и др.). В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района на договорной основе могут осуществлять полномочия органов местного самоуправления входящих в него поселений. Законом 2003 г. предусмотрена и возможность внедоговорной формы осуществления органами местного самоуправления муниципального района всех полномочий органов местного самоуправления поселения в отношении межселенных территорий и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями (ч. 2 ст. 15).

Перечень государственных полномочий, которые могут или должны осуществлять органы местного самоуправления, устанавливается только федеральными законами и законами субъектов РФ, все иные правовые акты не могут предписывать органам местного самоуправления осуществлять эти полномочия. Как правило, государственными полномочиями наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, но федеральным законом и законом субъекта РФ может быть предусмотрено наделение такими полномочиями органов местного самоуправления поселений. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливал фор-

му передачи таких полномочий (федеральный закон или закон субъекта РФ), обязательную и одновременную с передачей полномочий передачу необходимых материальных и финансовых средств, обязанность определения условий и порядка контроля со стороны государства за осуществлением этих полномочий (ч. 4 ст. 6). Закон 2003 г. внес ясность в определение способа передачи финансовых средств (в виде субвенций), установил основные требования по содержанию данных законов и порядку их введения в действие. Критерии, которые необходимо учитывать при выборе делегируемых государственных полномочий, названы в пункте 3 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления: это соответствие государственных полномочий объему и природе поставленной задачи, требование эффективности и экономии, близость органа власти к населению.

Более конкретно перечень вопросов, по которым возможно делегирование органам местного самоуправления государственных полномочий определен в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Федеральным законом от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, согласно пунктам 2 и 6 ст. 26.3. к ним относятся вопросы: формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации; предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения; строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения; социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов и т.д.⁹

К сожалению, практика показывает, что требования ст. 19 Закона 2003 г. о порядке наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями соблюдаются

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №27(ч.2.) Ст.2709; 2004. №50. Ст.4950; 2005. №1 (ч.1). Ст.25.

далеко не в полной мере. Так, формой делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) в Оренбургской области на 2006 год явились не отдельные законы, а статья 24 Закона Оренбургской области от 30 ноября 2005 г. «О межбюджетных отношениях в Оренбургской области»¹⁰, согласно которой в нарушение еще одного требования, установленного уже Постановлением Конституционного суда РФ от 15.01.1998 г. №3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»¹¹, передаются не отдельные, а совокупность государственных полномочий, среди которых: отдельные виды поддержки сельскохозяйственного производства; социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов; выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, входящих в состав муниципального района; предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан; государственная регистрация актов гражданского состояния и др. Не трудно заметить, что некоторые так называемые государственные полномочия, такие как государственная поддержка сельскохозяйственного производства и т.п., в практической реализации вызовут много вопросов и недоумений. Что значит «поддержка»? В каких конкретных направлениях и действиях эта поддержка будет заключаться? Какие властные полномочия для этой поддержки необходимы? Было бы интересно узнать и о способе (методике) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления такого рода пол-

номочий, который в данном законе, равно как и в законе Оренбургской области от 13.01.2006 г. «Об областном бюджете на 2006 год»¹², не приводится. Еще с большим пренебрежением относится к требованиям ст. 19 Закона 2003 г. федеральный законодатель. В его законотворческой практике можно встретить лишь единичные случаи, отдаленно напоминающие процедуру делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления¹³. Законодательный стереотип, согласно которому местные органы власти рассматривались как своего рода подручные, на которых возлагалось решение государственных отраслевых задач, сохранился до сих пор. Не в силах сразу покончить с этим, федеральный законодатель вынужден был признать существование государственных полномочий, которые по сей день без всякого делегирования осуществляют органы местного самоуправления, поскольку эта обязанность предусмотрена некоторыми федеральными законами. Так, Федеральный закон от 07.07.2003 г. №126-ФЗ «О связи» предусматривает обязанность органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов содействовать организациям федеральной связи в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи (ч. 2 ст. 6)¹⁴, подобные же меры содействия органы местного самоуправления оказывают государственным организациям почтовой связи в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 17.07.1999 г. №176-ФЗ «О почтовой связи»¹⁵. Многочисленные государственные обязанности возложены на органы местного самоуправления Законом РФ от 19.02.1993 г. №4530-1 «О вынужденных переселенцах» (ст. 7)¹⁶. Для того чтобы минимизировать это явление, своим дополнением к Закону 2003 г. от 31.12.2005 г. №199-ФЗ федераль-

¹⁰ Газета «Южный Урал» 24 января 2006г.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №4. Ст. 532.

¹² Газета «Южный Урал» 28 января 2006 г.

¹³ См. например, ст. 5 Федерального закона от 20.08.2004 г. №113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №34. Ст. 3528) и постановление Правительства РФ от 23.05.2005 г. №320 (Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №22. Ст. 2127).

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №28. Ст.2895; 2003. №52 (ч.1.) Ст.5038; 2004. №35. Ст.3607; №45. Ст.4377; 2005. №19. Ст.1752; 2006. №6. Ст.636.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №29. Ст.3697; 2003. №28. Ст.2895; 2004. №35. Ст.3607; 2005. №1 (ч.1.) ст.25.

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РФ 1993. №12. Ст.427; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №52. Ст.5110; 2000. №33. Ст.3348; 2002. №52 (ч.1.) Ст.5132; 2003. №52 (ч.1.) Ст.5038; 2004. №35. Ст.3607.

ный законодатель установил, что органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона 2003 г., с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами (ч. 4 ст. 20). Такая формулировка закона, на первый взгляд, свидетельствует о добровольном характере исполнения органами местного самоуправления государственных полномочий (в отличие от делегированных государственных полномочий, предусмотренных ст. 19 Закона 2003 г.) Однако иллюзорность данного утверждения выявляется в самом же положении ч. 4 ст. 20 из слов «это участие (участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. – А.У.) предусмотрено федеральными законами». В противном случае, получается, что органам местного самоуправления можно нарушать федеральный закон, который возлагает на них, пусть даже не в установленном порядке, осуществление государственных полномочий. Выходом из данной ситуации могли бы стать соответствующие дополнения и изменения в самих законах, предусматривающих участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, касающиеся добровольности их исполнения с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования либо с компенсацией этих средств за счет федерального бюджета, если государственные органы заинтересованы в реализации этих полномочий органами местного самоуправления. Непосредственной правовой основой для реализации таких полномочий могли бы стать соглашения между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Допуская возможность передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, законодатель в то же время не предусматривает встречную возможность передачи полномочий, принадлежащих органам местного самоуправления, по

вопросам местного значения по их инициативе органам государства. Согласно Постановлению Конституционного суда РФ от 15.01.1998 г. №3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» такая практика противоречит статьям 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции РФ¹⁷. Данная мера призвана оградить органы местного самоуправления от необоснованного государственного вмешательства, повысить степень их самостоятельности не только в выборе средств и способов решения вопросов местного значения, но и в ответственности за их решение. Вместе с тем законодатель не исключает возможности исполнения органами государственной власти некоторых полномочий органов местного самоуправления на временной основе в принудительном порядке. Так, в соответствии со ст. 75 Закона 2003 г. это может иметь место при стихийном бедствии, катастрофе, иной чрезвычайной ситуации, при отсутствии представительного органа и местной администрации муниципального образования; в случае виновного неисполнения органами местного самоуправления своих долговых и (или) бюджетных обязательств; в случае допущения органами местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий за счет субвенций нецелевого расходования бюджетных средств либо установленных судом нарушений действующего законодательства.

Запрещается передавать полномочия органов местного самоуправления межмуниципальным объединениям (ч. 4 ст. 8 Закона 2003 г.) Такой запрет обусловлен тем, чтобы не допустить раздвоения власти и нагромождения излишних структур управления, распыления материальных и финансовых ресурсов муниципальных образований. Ибо практика управления свидетельствует, что чем больше звеньев в управлении, тем оно менее эффективно и более расточительно. В то же время вполне правомерным можно считать делегирование органами местно-

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №4. Ст. 532.

го самоуправления некоторых своих полномочий органам территориального общественного самоуправления, поскольку, во-первых, территориальное общественное самоуправление создается самим населением для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 27 Закона 2003 г.); во-вторых, территориальное общественное самоуправление может осуществляться на части территории муниципального образования, в том числе в пределах сельских населенных пунктов, не являющихся поселениями (ч. 3 ст. 27); в-третьих, органы территориального общественного самоуправления представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории (п. 1 ч. 8 ст. 27). Эти и другие признаки территориального общественного самоуправления показывают его органическую совместимость с органами местного самоуправления и то, что территориальное общественное самоуправление, так же как и органы местного самоуправления, является компонентом единой системы власти местного самоуправления.

Во многих странах мира принято разделять полномочия органов местного самоуправления на обязательные и факультативные, что не характерно для российского законодательства. Однако в условиях ограниченности и дефицита материальных

ресурсов и финансовых средств муниципальных образований перед органами местного самоуправления все равно неизменно возникает проблема выбора своих полномочий с точки зрения степени важности их реализации для интересов населения и государства. Безусловно, в перечень обязательных полномочий органов местного самоуправления должны войти переданные им государственные полномочия. Высокую степень важности полномочий в компетенции того или иного органа местного самоуправления законодатель подчеркивает, выделяя их в качестве исключительных¹⁸. Однако обязательными являются и все другие полномочия, установленные законами в императивной форме. Факультативность в реализации полномочий органов местного самоуправления обычно выражена словами: «может», «вправе» и т.п. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 20 Закона 2003 г. органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан. Факультативный элемент может проявляться и в виде новых сфер деятельности органов местного самоуправления, нацеленных на удовлетворение интересов и потребностей населения.

¹⁸ Например, ч. 10 ст. 35 Закона 2003 г. – исключительная компетенция представительного органа местного самоуправления.

Статья рекомендована к публикации 14.03.08