

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПЕРЕДАННЫХ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

В настоящей статье рассматриваются вопросы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. Излагаются теоретические и практические проблемы, складывающиеся в области наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Определены основные параметры взаимодействия, внесены предложения по развитию института делегирования полномочий.

Ключевые слова: органы государственной власти; местное самоуправление; муниципальное образование; органы местного самоуправления; государственные полномочия; наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями; процесс наделения отдельными государственными полномочиями; делегирование государственных полномочий; ответственность за ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий.

Современное состояние институтов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации в условиях их реформирования представляет несомненный интерес, как с теоретико-правовой, так и с практической точек зрения.

Актуальность данной темы обусловлена необходимостью определения основных параметров взаимодействия местного самоуправления с государственной властью, разработки обоснованных предложений по устойчивому развитию института делегирования полномочий в свете новейших изменений федерального законодательства.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ позволяет утверждать, что в России складывается система местного самоуправления, которая одновременно является не только уровнем публичной власти и институтом гражданского общества, но и механизмом реализации государственных задач.

В главе 4 данного закона достаточно подробно регламентируются условия и процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В то же время эти положения закона не свободны от некоторых недостатков и пробелов. Например, в нем не определены пределы делегирования государственных полномочий, не урегулированы отдельные вопросы взаимодействия государственных и муниципальных ор-

ганов власти, не обеспечиваются при этом гарантии самостоятельности местного самоуправления. Кроме этого на сегодняшний день гарантированное федеральным законодательством финансирование делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий не в полной мере решает проблему их финансового обеспечения. Муниципальные образования различных уровней и с различными финансовыми возможностями находятся явно в неравном положении.

Таким образом, несмотря на проведение достаточно успешного комплекса мероприятий по реформированию местного самоуправления, некоторые из проблем остаются нерешенными.

Процесс наделения местных администраций отдельными государственными полномочиями необходимо подчинять следующим условиям, вытекающим из Европейской хартии местного самоуправления и Конституции РФ:

1) наделение возможно только отдельными государственными полномочиями, из чего следует невозможность передачи на муниципальный уровень всего объема полномочий органа государственной власти, так как это влекло бы за собой перераспределение предметов ведения, что недопустимо согласно Конституции РФ;

2) наделение полномочиями должно исходить из требований эффективности и экономии;

3) наделение местной администрации полномочиями должно учитывать особенности природы исполнительной власти на местном уровне, ограниченной в формах и методах при-

нения и исполнения решений по сравнению с органом государственной власти;

4) орган местного самоуправления должен обладать ресурсами, достаточными для осуществления передаваемых полномочий;

5) при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой, адаптировать эти полномочия к местным условиям;

6) необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Мнения о возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными правовыми актами нормативного или индивидуального характера основываются в основном на расширительном толковании Конституции РФ. Как правило, основанием такого толкования является употребление слова «могут» в части 1 статьи 132 Конституции РФ относительно наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями. Из этого делается ошибочный вывод о том, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями законом, а могут и каким-либо иным правовым актом. Хотя при буквальном толковании части 1 статьи 132 Конституции РФ следует исходить из того, что слово «могут» относится не к форме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а к возможности такого наделения как таковой. При этом употребление слова «могут» перед словом «наделяться» говорит именно о возможности, а не об обязанности органов государственной власти по наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [3, с. 34].

Государственные полномочия не должны превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов самоуправления как таковых. Не случайно в Конституции Российской Федерации говорится о наделении органов местного само-

управления отдельными государственными полномочиями. В этой связи можно предположить, что по своему характеру они должны быть связаны с непосредственными интересами местного населения. Их значение не может быть для населения как субъекта самоуправления чем-то абстрактным, начисто оторванным от его нужд и потребностей.

Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответствующими законами о бюджете на очередной финансовый год. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий соответствующие органы исполнительной власти (федеральные, субъектов РФ) в пределах своих полномочий вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением. Данные контрольные полномочия реализуются как непосредственно в части исполнения государственных полномочий, так и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств и обеспечиваются обязанностью органов местного самоуправления предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с исполнением этих полномочий, а также обязанностью исполнять письменные предписания уполномоченных государственных органов по устранению выявленных ими при этом нарушений требований законов по вопросам осуществления органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий [6, с. 179].

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 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так согласно п. 2 и 6 ст. 26 к ним относятся вопросы: формирования и содержания архивных фондов субъекта РФ; предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионально-

го характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; создания и обеспечения охраны государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения; ведения Красной книги субъекта РФ; строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения; социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов и т. д.

Надо отметить, что в законодательстве иногда содержится только указание на возможность передачи отдельных государственных полномочий. Так вопросы в области охраны и использования объектов животного мира, охраны атмосферного воздуха не входят в перечень вопросов местного значения. Согласно ст. 8 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. №52-ФЗ «О животном мире» [1] органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в соответствующих областях.

В качестве получателей делегированных государственных полномочий названы органы местного самоуправления. Предполагается, что конкретный вид этих органов будет определяться законами, согласно которым делегируются полномочия. Отдельным авторам представляется, что наделять государственными полномочиями следует само муниципальное образование, представительный орган которого по предложению главы муниципального образования (главы администрации) своим решением поручал бы их исполнение конкретному органу управления или должностному лицу местной администрации, одновременно представительный орган определял бы порядок использования имущества и финансовых средств [5, с. 18].

Данная позиция противоречит ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, где сказано, что только органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. К тому же разница заключается во временном промежутке получения государственных полномочий органами местного самоуправления (при непосредственном делегировании органам местного самоуправления государственных полномочий процесс их передачи происходит более оперативно) [6, с. 193].

Следует отметить, что, как правило, законы субъектов Российской Федерации не предусматривают принципы, определяющие взаимоотношения региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления. Причины этого видятся в отсутствии законодательного их определения на федеральном уровне, что неизбежно оказывает влияние на конституционное (уставное), закрепление этих принципов на региональном уровне. В то же время, как представляется, целесообразно основными законами субъектов РФ на основе норм Конституции Российской Федерации Федерального закона о местном самоуправлении и других федеральных законов установить исходные положения для определения «конструкций» взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления [4, с. 23].

Более конкретно и предметно механизм делегирования государственных полномочий отражен в региональном законодательстве.

Наиболее важным вопросом при наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями является вопрос о передаче для этой цели необходимых материальных и финансовых средств.

В качестве наглядного примера одного из вариантов решения этого вопроса можно привести ст. 11 Закона Оренбургской области от 7 мая 2001 г. (в редакции от 13 мая 2006 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», согласно которой передача материальных средств в виде объектов государственной собственности Оренбургской области, необходимых для реализации органами местного самоуправления государственных полномочий, осуществляется по перечню, который является неотъемлемой частью соответствующего закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [2].

В специальных законах о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями можно более детально конкретизировать органы местного самоуправления, которым делегируются государственные полномочия, и сами эти полномочия, а также формы содействия и контроля за их реализацией.

Как правило, отдельными государственными полномочиями наделяются органы местного

го самоуправления муниципальных районов и городских округов. Иногда в одном законе присутствует наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления как муниципальных районов, так и поселений. В этом случае закон должен содержать четкое разграничение отдельных государственных полномочий между такими муниципальными районами и поселениями.

Кроме процедуры передачи государственных полномочий важной представляется и форма взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, как непосредственно перед передачей, так и после передачи государственных полномочий.

Наиболее эффективной формой взаимодействия и учета как региональных, так и муниципальных интересов является осуществление права законодательной инициативы органами местного самоуправления в законодательных (представительных) органах власти субъектов РФ, в том числе по вопросам делегирования государственных полномочий. Законы, регламентирующие порядок обращения с законодательной инициативой органов местного самоуправления, приняты в Оренбургской, Амурской, Волгоградской, Владимирской, Астраханской областях и других регионах России. Правом внесения законодательной инициативы в законодательный орган субъекта РФ обладают, как правило, представительные органы местного самоуправления. В Оренбургской области, например, взаимодействие осуществлялось в части реализации отдельных законодательных норм, регулирующих вопросы местного самоуправления, в том числе по вопросам юридической экспертизы Закона Оренбургской области от 26.11.2007 №731/357-IV-ОЗ «О наделении городских округов и муниципальных районов государственными полномочиями Оренбургской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними».

На наш взгляд, проблематичным на сегодняшний день является вопрос о последствиях несоблюдения формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Согласно части 2 статьи 20 ФЗ 2003 года признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных

нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий. Поэтому, для того чтобы обратиться в суд с соответствующим заявлением, будет достаточно отсутствия в законе, наделяющем органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, хотя бы одного из обязательных требований, предусмотренных частью 6 статьи 19 ФЗ 2003 года.

Несмотря на это, ни в Гражданском процессуальном кодексе РФ, ни в Арбитражном процессуальном кодексе РФ не предусмотрен порядок рассмотрения указанной категории дел. И таким образом, право органов местного самоуправления на обращение в суд с заявлением о признании законов или иных правовых актов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не соответствующими требованиям части 6 статьи 19 ФЗ 2003 г. остается фактически нереализуемым с процессуальной точки зрения.

Безусловно, названные проблемы должны решаться на всех уровнях публичной власти, если точнее – решаться во взаимодействии государственной власти и власти муниципальной.

Ключевая роль в данном механизме должна быть отведена региональным советам муниципальных образований, так как именно они находятся ближе всего к муниципалитетам и их проблемам, получают необходимую информацию «из первых рук».

Опыт работы Совета (Ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области позволяет выделить те направления работы, где региональные советы муниципальных образований могли бы реализовать свои возможности наиболее эффективно.

Первое – это совершенствование правотворческой и правоприменительной деятельности. Представляется, что региональные советы должны принять активное участие как в разработке, так и в профессиональной экспертизе проектов нормативных актов, ведь только ясные по содержанию и юридическому языку, доступные для всех и каждого нормативные акты способны вызвать уважение к праву и неуклон-

ное исполнение составляющих его нормативных предписаний.

Еще одно направление работы, в котором региональные советы муниципальных образований могут внести свой существенный и заметный вклад, – это обеспечение единых стандартов юридической защищенности всех муниципалитетов субъекта Российской Федерации, являющихся членами региональных советов муниципальных образований. Нужно сделать все необходимое, чтобы все муниципальные образования получали быструю и квалифицированную правовую и методическую помощь.

Необходимо провести четкое разграничение деятельности органов местного самоуправления по осуществлению делегированных государственных полномочий и их деятельности в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов, с учетом ст. 133 Конституции Российской Федерации, которая предусматривает право органов местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти.

Для этого необходимо законодательно установить механизм участия органов местного самоуправления в реализации решений, принятых органами государственной власти.

Установленная федеральным законом ответственность за ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий в виде отрешения от должности главы местной администрации, независимо от того, насколько эффективно он решает вопросы местного значения, не вписывается в рамки конституционного определения пределов и способов контроля государства за деятельностью органов местного самоуправления, предполагающего соразмерность между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Правовая логика требует в ближайшей перспективе либо внесения некоторых изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ с тем, чтобы привести его в соответствие с конституционными нормами, либо уточнения некоторых норм Конституции с учетом реальных социально-политических условий.

По нашему мнению, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ в части, касающейся делегирования полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, нуждается в дополнении правовыми нормами: а) определяющими содержание понятий «наделение», «передача» и «делегирование» государственных полномочий с целью их классификации; б) предусматривающими процедуру, при которой издание закона субъекта Российской Федерации о наделении отдельными государственными полномочиями должно предшествовать заключению предварительного соглашения между органами государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о возможности и условиях такого наделения и участия в правотворческой процедуре по принятию закона о наделении государственными полномочиями органов местного самоуправления; в) предусматривающими наряду с принципом обязательности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий принцип дополнительности указанных полномочий по отношению к вопросам местного значения, а также регулируемыми оптимальную меру и допустимый объем государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления.

В законах субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должны содержаться принципы и положения, направленные на реализацию новой концепции делегирования государственных полномочий: а) принцип целесообразности, социально-экономической обоснованности, учета интересов населения муниципального образования при передаче соответствующих полномочий; б) поэтапный порядок мер, принимаемых при осуществлении рассматриваемой процедуры, согласно которому должен быть предусмотрен переходный, подготовительный период, включающий ревизию фактически осуществляемых органами местного самоуправления, но не переданных в установленном порядке государственных полномочий, установление объемов и сроков компенсации средств местных бюджетов, использованных на их фи-

нансирование, а также методическое обеспечение органов местного самоуправления и повышение квалификации муниципальных служащих; в) перечень финансовых ресурсов и материальных средств, необходимых для обеспечения реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий в полном объеме; г) нормативы, на основании которых будет определяться объем финансовых средств, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок исчисления этих нормативов; д) порядок прекращения исполнения соответствующих государственных полномочий.

Практическая значимость внесенных нами предложений заключается в том, что на основе полученных теоретических выводов могут быть предложены конкретные механизмы совершенствования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

В заключение хочется отметить, что самые активные действия руководителей государства и отдельных регионов не смогут заменить заинтересованного участия населения в жизни своего муниципального образования, целенаправленной и последовательной работы их органов и должностных лиц по реализации принимаемых решений в области местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. О животном мире: федеральный закон от 24 апреля 1995 г. №52-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. – 1995. – №17. – Ст. 1462.
2. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: закон Оренбургской области от 7 мая 2001 г. / Южный Урал. – 2001. -18 мая.
3. Дитятковский, М.Ю. Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М.Ю. Дитятковский // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №2. – С. 33-36.
4. Онохова, В.В. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: сравнительно-правовой анализ норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации / В.В. Онохова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – №10. – С. 22-27.
5. Пылин, В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления / В.В. Пылин / Государство и право. – 1999. -№9. – С. 13-20.
6. Уваров, А.А. Местное самоуправление в России / А.А. Уваров. – М.: Норма, 2008. 320 с.

Бачуркина Ольга Александровна, старший преподаватель кафедры теории государства и права и конституционного права юридического факультета Оренбургского государственного университета 460048, г. Оренбург, пр-т Победы, 141, тел. 89096125278, E-mail – magic0602@mail.ru

Bachurkina O.A.

COOPERATION OF STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES IN REALIZATION OF STATE PROXY GIVEN TO THE AUTHORITIES OF LOCAL SELF – GOVERNMENT

In the article the problems of cooperation of state and municipal authorities are observed. Theoretical and practical problems in the sphere of giving state proxy to the local authorities are expounded. Basic parameters of cooperation are given, offers of developing of the institute of delegated proxy are made.

Key words: state authorities, local self-government, municipal authorities, state proxy, giving state proxy to the local self-government, delegation of state proxy, responsibility for the wrong making of delegated state proxy.

Bibliography:

1. Of the Animal World: Federal Law of April 24 1995 №52 – RF // S-B RF. – 1995. – №17. – Art. 1462.
2. Of Giving Particular State Proxy to the Bodies of Local Self– government: the Law of Orenburg Region of May 7. 2001. / South Ural. – 2001. – May 18.
3. Dimiatkovsky, M.U. The Forms of Giving Particular State Sroxy to the Local Self– government / M.U. Dimiatkovsky // Constitutional and Municipal Law. – 2007. – №2. P. 33-36.
4. Onohova, V.V. Interaction of the Bodies of State Authorities of the Subjects of Russian Federation and Bodies of Local Self– government: Comparing Law Analyses Constitutional Norms (regulations) of Subjects of Russian Federation / V.V. Onohova // Constotutional and Municipal Law. – 2008. – №10. P. 22-27.
5. Piliin, V.V. The Problems of Giving State Proxy to the Local Self– government / V.V. Piliin // State and Law. – 1999. – №9. P.13-20.
6. Uvarov, A.A. Local Self– government in Russia / A.A. Uvarov. – M.: Norma, 2008. 320 p.