

Т. М. Бялкина,

*доктор юридических наук, доцент  
Воронежского государственного университета***ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Полномочия органов местного самоуправления являются важнейшим элементом их компетенции. Полномочия традиционно определяются как совокупность прав и обязанностей субъектов публичной власти, реализуемых в сферах, отнесенных к предметам ведения данных субъектов. Под правами понимается законодательно установленная мера возможного, а под обязанностями — мера должного поведения. В. Е. Чиркин отмечает, что «полномочия» являются производными от «предметов ведения» и не могут выходить за рамки последних<sup>1</sup>.

Законодательство относит к предметам ведения местного самоуправления широкий круг вопросов. Наряду с вопросами местного значения, предусмотренными Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.<sup>2</sup>, сферой деятельности органов местного самоуправления могут быть и вопросы государственного значения, поскольку Конституция РФ и указанный Федеральный закон предусматривают возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Кроме того, последние изменения и дополнения Федерального закона «Об общих принципах...» существенно расширяют круг полномочий органов местного самоуправления, закрепляя новые возможности органов местного самоуправления в осуществлении компетенции государства<sup>3</sup>. Эти новации нуждаются в особом рассмотрении, а полномочия органов местного самоуправления — в определенной систематизации и классификации.

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: Разграничение, сотрудничество, subsidiarity // Государство и право. 2002. № 5. С. 53—54.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484, № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9, 12, 17, 25, 37, № 17. Ст. 1480, № 27. Ст. 2708, № 30 (ч. 1). Ст. 3104, 3108, № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. 9, 10, 17, № 6. Ст. 636, № 8. Ст. 852, № 23. Ст. 2380, № 30. Ст. 3296, № 31 (ч. 1). Ст. 3427, № 43. Ст. 4412, № 49 (ч. 1). Ст. 5088, № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21, № 10. Ст. 1151.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 154-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10; № 31 (1 ч.). Ст. 3453; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

Общепринятой классификацией полномочий органов местного самоуправления является их подразделение по *предметам ведения* местного самоуправления. В соответствии с законодательством выделяются:

1. Полномочия по решению вопросов местного значения.

2. Полномочия по предметам ведения органов государственной власти. Эта группа полномочий, в свою очередь, подразделяется на:

— полномочия, делегированные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации;

— права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, перечисленных в пунктах 1 статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона «Об общих принципах...»;

— права органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами. Данная норма содержится в пунктах 2 статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона «Об общих принципах...».

3. Полномочия по решению иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*Полномочия по решению вопросов местного значения* закрепляются в статье 17 Федерального закона «Об общих принципах...», в некоторых других статьях данного закона (например, в статьях 51, 52), а также в иных правовых актах (в Жилищном, Градостроительном, Земельном и других кодексах РФ, различных отраслевых федеральных законах). Существующая ситуация, когда статьи о полномочиях органов местного самоуправления содержатся в столь большом количестве правовых источников, значительно усложняет правоприменительную практику. Кроме того, она не отвечает требованиям систематизации и кодификации законодательства. Неясно целевое предназначение статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах...». Можно предположить, что, закрепляя в основном законе о местном самоуправлении данную статью, законодатель стремился предусмотреть в ней типовой набор полномочий, применимый ко всем вопросам местного значения соответствующего муниципального образования. Однако в одной статье невозможно подробно перечислить все полномочия органов местного самоуправления по широкому кругу вопросов, отнесенных к числу вопросов местного значения. Вместе с тем практика российского и зарубежного местного самоуправления показывает, что детальное правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления является необходимым для эффективного осуществления управленческой деятельности в соответствующих сферах. Именно поэтому возникает необходимость в более подробном перечислении полномочий органов местного самоуправления в других федеральных законах. К примеру, Градостроительный кодекс РФ не ограничивается указанием на то, что органы местного самоуправления вправе принимать нормативные пра-

новые акты в сфере строительства, а конкретно называет важнейшие из них, закрепляет основные мероприятия, которые необходимо осуществлять в данной области общественных отношений. И таких законов множество.

Нельзя считать удачным и содержание данных законоположений. Остается неясным, почему, например, установление, изменение и отмена местных налогов являются вопросами местного значения, а установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями — полномочием.

В последнее время заметно возрастает роль органов местного самоуправления в решении *вопросов государственного значения*. Конституция РФ 1993 г. в статье 132 закрепила, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Поэтому оба федеральных закона «Об общих принципах...» (и 1995 г., и 2003 г.) содержат соответствующие нормы. Однако закон 2003 г. наиболее подробно регламентирует в статье 19 порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, устанавливает требования к содержанию федеральных законов и законов субъектов РФ о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Субъекты Российской Федерации в случае необходимости используют данную возможность. К примеру, в Воронежской области действуют законы «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Воронежской области по утверждению границ охранных зон газораспределительных сетей и установлению ограничений прав на входящие в них земельные участки» от 2 октября 2003 г. № 50-ОЗ, «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ<sup>4</sup>.

Особого внимания заслуживает рассмотрение последних изменений Федерального закона «Об общих принципах...» 2003 г. в части установления возможности для органов местного самоуправления *добровольного участия* в осуществлении вопросов государственного значения. Обращает на себя внимание то, что законодателем допускаются те же изъяны, за которые критиковался Федеральный закон «Об общих принципах...» 1995 г. Так, статьи 14, 15 и 16 имеют название «Вопросы местного значения», а статьи 14.1, 15.1 и 16.1 — уже «Права органов местного самоуправления... на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения». По сути, речь в них идет об одних и тех же полномочиях: «участие», «создание», «осуществление» и т.п. Кроме того,

<sup>4</sup> Коммуна. 2003. 11 окт.; 2006. 8 апр.

редакция пунктов 2 статей 14.1, 15.1 и 16.1 вообще объединяет дефиниции «вопросы» и «полномочия», что лишний раз свидетельствует о том, что в законодательных актах возможно закреплять именно полномочия органов публичной власти в определенных сферах общественных отношений, являющихся их предметами ведения, а не пытаться выделять для местного самоуправления особые вопросы местного значения<sup>5</sup>.

В данных статьях (14.1, 15.1, 16.1) Федерального закона «Об общих принципах...» речь идет, по сути, о полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов государственного значения. Поэтому на них также должно распространяться положение пункта 4 статьи 20 данного закона, которая говорит, что федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Исходя из пунктов 2 статей 14.1, 15.1 и 16.1, а также пункта 4 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах...», можно сделать вывод о том, что и другие федеральные законы могут закреплять полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов государственного значения. Так, в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. внесена статья 7.2 «Участие органов местного самоуправления в содействии занятости населения». В ней сказано, что органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

Наконец, Федеральный закон «Об общих принципах...» 2003 г. оставил за органами местного самоуправления имевшееся в законе 1995 г. право решать по своей инициативе вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Это так называемое право инициативы целесообразно предоставлять органам местного самоуправления, если вдруг на практике возникнет ситуация, не предусмотренная законодательством, а ее раз-

<sup>5</sup> Подробнее о проблеме законодательного использования категории «вопросы местного значения» см.: *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления: Проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. С. 114—131.

решение необходимо для защиты прав и интересов жителей муниципального образования.

В связи со столь существенным увеличением полномочий органов местного самоуправления по вопросам государственного значения необходимо проанализировать вопрос их финансовой обеспеченности. Как известно, полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения должны реализовываться за счет собственных средств местных бюджетов. В пункте 2 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах...» предусмотрено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления в порядке, предусмотренном статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах...», финансируются за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

В отношении добровольного участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий пункты 2 статей 14.1, 15.1 и 16.1 закрепляют следующие положения: органы местного самоуправления вправе решать вопросы, указанные в данных статьях, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации). Аналогичные нормы установлены в пункте 5 статьи 20:

«Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление

целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Наконец, иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, также решаются только за счет собственных доходов местных бюджетов.

Вышеизложенное свидетельствует о существенном увеличении финансового бремени муниципальных образований. По существу, происходит завуалированное отступление от закрепленного в пункте 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах...» положения о том, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, *передаваемыми* для осуществления органам местного самоуправления. А передача государственных полномочий в установленном порядке требует и предоставления субвенций для их реализации. Несмотря на указание о добровольности участия органов местного самоуправления в осуществлении вышеназванных государственных полномочий, на практике органы местного самоуправления зачастую вынуждены заниматься этим, дабы избежать конфликтов и социальной напряженности на своей территории. Так, чтобы не ликвидировать созданные ранее в небольших населенных пунктах музеи, например школьные, органам местного самоуправления приходится финансировать их содержание из своих бюджетов.

Все это приводит к ситуации, при которой реальные расходы муниципальных образований превышают их доходы в 2 раза. Статистики, отражающей состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований, в стране просто не существует. А расчеты потребностей муниципалов в деньгах делают «на глазок». При формировании проектов бюджетов и необходимых дотаций для муниципалитетов субъекты чаще всего берут за основу показатели прошлых лет и делают поправку на инфляцию. Нужды и потребности конкретного муниципального образования, планы его развития, специфические особенности остаются «за бортом»<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> См.: Домников И. Бюджетные парадоксы. На какие, собственно, деньги можно повышать качество жизни на местах? // Рос. газета. 2007. 5 апр.



На наш взгляд, в связи с последними изменениями Федерального закона «Об общих принципах...» 2003 г. требует уточнения норма абзаца 4 пункта 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах...», которая относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления «...правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Таким образом, предусматривается возможность установления полномочий органов местного самоуправления по вопросам государственного (субъектов РФ) значения, но не делегированных им в установленном порядке (о них речь идет в следующем абзаце данной статьи). Фактически в этом случае органы местного самоуправления участвуют в осуществлении этих государственных полномочий. Однако пункты 2 статей 14.1, 15.1 и 16.1 говорят о возможности участия органов местного самоуправления в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона), если это участие предусмотрено *федеральными законами*. Сказанное выше свидетельствует о необходимости дальнейшего исследования проблемы содержания и видов полномочий органов местного самоуправления, совершенствования способов их правового регулирования, а также надлежащего обеспечения предусмотренных законодательством полномочий соответствующим объемом материальных и финансовых ресурсов.