

УДК 342.7

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНИЦИАТИВНОГО УЧАСТИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВА**

В. В. Выгузова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 февраля 2010 г.

Аннотация: статья посвящена новой форме участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий — правовому институту добровольного участия органов местного самоуправления в решении вопросов, не отнесенных законодательством к числу вопросов местного значения и не переданных органам местного самоуправления органами государственной власти. Проанализированы законодательная основа этого правового института, взгляды ученых на целесообразность его существования, рассмотрены основные признаки инициативного участия органов местного самоуправления в решении государственных вопросов, а также нормы некоторых федеральных законов, предоставляющих органам местного самоуправления право участвовать в реализации государственной компетенции.

Ключевые слова: местное самоуправление, компетенция, полномочие, инициатива, добровольное участие, справедливость.

Abstract: article is devoted to the new form of participation of local government in realization of the state powers — to juridical institute of voluntary participation of local government in the decision of the questions which not attributed by the legislation to number of local questions and have been not transferred to local government by government bodies. The legislative basis of this legal institute, sights of scientists at expediency of its existence are analyzed, the basic attributes of initiative participation of local government in the decision of the state questions, and norms of some federal laws giving to local government the right to participate in realization of the state competence are considered.

Key words: local government, competence, power, initiative, voluntary participation, validity.

Одной из целей проводимой в России муниципальной реформы, затрагивающей основы системы местной власти, является формирование компетенции местного самоуправления. Также нельзя не признать, что в последние годы возрастает актуальность разработки форм участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. К сожалению, далеко не всегда можно констатировать, что при разграничении полномочий между уровнями публичной власти и формировании компетенции местного самоуправления соблюдается принцип справедливости. Н. С. Бондарь обращает внимание на то, что в ряде случаев произошло смешение тех вопросов, которые местное самоуправление должно решать самостоятельно, с теми вопросами, которые органы

местного самоуправления могут и в состоянии решать только совместно с органами государственной власти, а также с теми, к решению которых органы местного самоуправления могут лишь подключаться, т.е. участвовать, но не решать самостоятельно¹.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ² (далее — ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г.) включил в структуру компетенции органов местного самоуправления отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделяются федеральным законом или законом субъекта РФ. Однако Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ³ ст. 20 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. была дополнена п. 5, предусматрившим для органов местного самоуправления возможность финансирования государственных полномочий, не переданных им в порядке ст. 19 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. (в случаях, когда это предусмотрено федеральными законами). В дальнейшем, следуя тенденции расширения прав органов местного самоуправления на участие в государственных делах, глава 3 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. была дополнена ст. 14.1, 15.1, 16.1, закрепившими права органов местного самоуправления муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, и правом на участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления органами государственной власти (если такое участие предусмотрено федеральными законами). Указанные изменения в основном законодательном акте о местном самоуправлении, а также тот факт, что в российском праве постоянно появляются нормы, предоставляющие органам местного самоуправления право участвовать в решении государственных вопросов по своей инициативе и за счет собственных финансовых средств, способствуют постепенному формированию в отрасли муниципального права правового института добровольного участия органов местного самоуправления в решении вопросов, не отнесенных законодательством к числу вопросов местного значения и не переданных органам местного самоуправления органами государственной власти.

2010. № 1
18

Целесообразность введения рассмотренных выше положений федерального законодательства, их способность качественно повлиять на процедуру передачи государственных полномочий на местный уровень власти вызывает сомнения у ряда исследователей⁴. Открытым также остается

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 77—79.

² Рос. газ. 2003. 8 окт.

³ Там же. 2005. 31 дек.

⁴ См.: *Чакалова М. С.* О предоставлении органам местного самоуправления прав на осуществление государственных полномочий // *Муниципальное право.* 2009. № 1. С. 19—22; *Миронова Н.* Размытая компетенция // *Вопр. местн. самоупр.* 2007. № 3. С. 10—12.

вопрос о справедливости положения, при котором средства местного бюджета могут легально расходоваться на решение вопросов, составляющих государственную компетенцию.

Т. Я. Хабриева указывает, что, исходя из конституционных положений, полномочия органов местного самоуправления — это либо полномочия по вопросам местного значения, либо отдельные государственные полномочия, делегированные на местный уровень власти⁵. Каких-либо дополнительных полномочий Конституция РФ не предусматривает. Закрепление возможности участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий не согласуется с концепцией ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. и не может быть оправдано ссылкой на конституционные нормы. Т. Я. Хабриева справедливо заключает, что при масштабном осуществлении на муниципальном уровне государственных полномочий повышается вероятность принятия органами местного самоуправления решений, не соответствующих природе и характеру местного самоуправления как специфичного уровня публичной власти⁶. Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления отмечает, что право органов местного самоуправления на участие в осуществлении государственной компетенции нередко на практике превращается в обязанность⁷.

Тем не менее развитие в структуре муниципальной компетенции новой формы участия органов местного самоуправления в решении вопросов государственного значения постепенно становится правовой реальностью, с которой приходится считаться.

Основной проблемой эффективного участия органов местного самоуправления в осуществлении компетенции государства является отсутствие четкого правового механизма, позволяющего определить содержание вопросов, в решении которых органы местного самоуправления могут принимать инициативное участие, порядок такого участия, а также вопросы финансирования деятельности, не являющейся обязательной для органов местного самоуправления, вопросы разграничения ответственности между уровнями власти, вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти по вопросам разграничения компетенции, а также проблема соответствия содержания данных вопросов природе и характеру местного самоуправления как особого уровня публичной власти.

М. Ю. Дитятковский выделяет некоторые специфические признаки инициативного участия органов местного самоуправления в реализа-

⁵ См.: Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал рос. права. 2008. № 3. С. 5—11.

⁶ См.: Там же. С. 7—9.

⁷ См.: Рекомендации парламентских слушаний Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления от 28 февраля 2007 г. на тему «Вопросы местного значения в контексте разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления муниципальных образований разных видов» // Вопр. местн. самоупр. 2007. № 3. С. 49.

ции государственных полномочий, отличающие его от осуществления органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий⁸. Во-первых, участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий возможно, если такое участие прямо предусмотрено федеральным законом, который не является законом о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления на участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления в порядке законодательного наделения, могут содержать положения, предусматривающие порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия, возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий. Согласование участия необходимо в целях обеспечения координации и согласованности действий органов государственной власти, осуществляющих указанные государственные полномочия, и органов местного самоуправления, добровольно участвующих в осуществлении государственных полномочий. Во-вторых, участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий является исключительным правом указанных органов, реализуется ими по своему усмотрению и только на добровольной основе, какое-либо принуждение со стороны государственных органов и их должностных лиц здесь недопустимо. Однако нередко этот принцип нарушается, и возникают ситуации, при которых органы местного самоуправления вынуждены заниматься данными проблемами совсем не на добровольной основе. В-третьих, участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий не сопровождается передачей органами государственной власти материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для указанных целей. Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий только за счет собственных доходов местного бюджета. Необходимо учитывать, что недопустимы ситуации расходования средств местного бюджета в ущерб финансированию вопросов местного значения. Любое добровольное участие органов местного самоуправления в реализации не переданных им государственных полномочий не является основанием получения ими субвенций из бюджетов вышестоящих уровней. В-четвертых, участие органов местного самоуправления в осуществлении компетенции государства предполагает, что указанные полномочия в первую очередь реализуются органами государственной власти. Органы местного самоуправления могут только принимать определенную долю участия в осуществлении указанных полномочий в пределах, определенных федеральными законами⁹.

⁸ См.: *Дитятковский М. Ю.* Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики : монография. М., 2007. С. 96—97.

⁹ См.: Там же. С. 97—98.

Следует обратить внимание на то, что если органы местного самоуправления не воспользуются своим правом на реализацию государственных полномочий, граждане не смогут реализовать свои права. Следовательно, при осуществлении органами местного самоуправления факультативных отдельных государственных полномочий должна сохраниться обязанность органов государственной власти параллельно осуществлять указанные полномочия¹⁰.

В силу ч. 4.1 ст. 20 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г., в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. Практика принятия подобных решений находится в стадии формирования, и количество таких актов пока невелико. Стоит отметить некоторые из них. Например, 14 ноября 2008 г. Красноярский городской Совет депутатов реализовал право органов городского самоуправления на участие в осуществлении государственных полномочий путем осуществления дополнительных расходов на обеспечение деятельности управления внутренних дел по г. Красноярску за счет средств бюджета города¹¹. Собрание представителей г. Заречного Пензенской области осуществило более детальную проработку этого вопроса и утвердило положение о порядке участия органов местного самоуправления г. Заречного в осуществлении государственных полномочий, в котором предусмотрело механизм реализации права субъектов правотворческой инициативы на внесение предложений о выполнении органами местного самоуправления города государственных полномочий, а также указало, что органы местного самоуправления г. Заречного несут ответственность за осуществление государственных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации¹².

Исследователи отмечают¹³, что проблемой остается отсутствие в законодательстве нормы об обязательном информировании органов государственной власти органами местного самоуправления о том, инициативное участие в осуществлении каких полномочий и в каком объеме плани-

¹⁰ См.: Дитятковский М. Ю. Указ. соч. С. 94.

¹¹ См.: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 14 ноября 2008 г. № В-52 «О реализации права органов местного самоуправления на участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Городские новости. 2008. 26 нояб.

¹² См.: Решение Собрания представителей г. Заречного от 20 февраля 2008 г. № 499 «Об утверждении Положения о порядке участия органов местного самоуправления города Заречного Пензенской области в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Ведомости Заречного. 2008. № 11. 27 июля. С. 7.

¹³ См.: Чакалова М. С. Указ. соч. С. 21—22.

руется, так как сейчас органы государственной власти не всегда знают, какие муниципальные образования, в каком объеме и как осуществляют государственные полномочия.

Содержание вопросов государственного значения, в решении которых вправе участвовать органы местного самоуправления, весьма неоднородно. Это видно из анализа ст. 14.1, 15.1 и 16.1 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. и статей отраслевых федеральных законов, предоставляющих органам местного самоуправления права на участие в реализации компетенции государства.

Публичные права органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов включают право на создание музеев поселения, на участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, на создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципальных образований, на оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального образования и правом на создание условий для развития туризма.

Введение права на создание музеев муниципальных образований обусловлено тем, что Федеральный закон «О музейном фонде РФ и музеях в РФ» от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ¹⁴ допускает существование муниципальных музеев (ст. 6) и муниципальные музеи фактически существуют во многих муниципальных образованиях. Однако здесь может возникнуть неопределенность, так как право «создания музеев муниципального образования» по смыслу близко к вопросам местного значения, а именно к «созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры» и «сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования»¹⁵.

В силу п. 1 ст. 34 Гражданского кодекса РФ органами опеки и попечительства являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, деятельность по опеке и попечительству относится к государственным полномочиям. Многими субъектами Российской Федерации приняты законы о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству¹⁶. Пункт 4 ч. 1 ст. 14.1, п. 3 ч. 1

¹⁴ Рос. газ. 1996. 4 июня.

¹⁵ Чакалова М. С. Указ. соч. С. 19—21.

¹⁶ См., например: Закон Воронежской области от 20 ноября 2007 г. № 121-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочи-

ст. 15.1 и п. 4 ч. 1 ст. 16.1 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. предоставляют органам местного самоуправления право на участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству. В связи с этим исследователями справедливо поднимается вопрос о том, что одно и то же полномочие осуществляется органами местного самоуправления и как делегированное государственное полномочие, и как вопрос, не отнесенный к вопросам местного значения, который они имеют право решать без наделения законом¹⁷.

Органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов имеют право на создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципальных образований. Национально-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны органов местного самоуправления (в том числе финансовую — за счет средств местного бюджета (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации), необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального языка и национальной культуры (ст. 16 Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ¹⁸). При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований. С этим полномочием непосредственно связано право органов местного самоуправления на содействие национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализацию мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения.

В соответствии со ст. 37 Основ законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1¹⁹ в случае отсутствия в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нотариуса, соответственно глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района удостоверяют завещания, удостоверяют доверенности, принимают меры к охране наследственного имущества, свидетельствуют о верности копий документов и выписок из них, свидетельствуют о подлинности подписи на документах.

Помимо указанного органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов имеют право на создание службы не-
ями Воронежской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» // Молодой коммунар. 2007. 27 нояб.

¹⁷ См.: Чакалова М. С. Указ. соч. С. 21—22.

¹⁸ Рос. газ. 1996. 25 июня.

¹⁹ Там же. 1993. 13 марта.

отложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории муниципального образования первичной медико-санитарной помощи. Здесь также возникает неопределенность, так как практически аналогичное полномочие уже рассмотрено применительно к вопросам местного значения — «организация оказания на территории муниципального района (городского округа) первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов». Отнесение одного и того же вопроса к разным категориям только затрудняет осуществление ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г.²⁰

Относительно недавно, с 25 ноября 2008 г., органы местного самоуправления поселения дополнительно имеют право на участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения.

Органы местного самоуправления поселений и городских округов имеют право на осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г. Здесь также есть основания для возникновения сомнений в целесообразности закрепления такого права. В частности, М. С. Чакалова указывает, что данное полномочие нельзя отнести ни к вопросам местного значения, ни к государственным полномочиям, так как это — права и обязанности собственника, который и решает вопросы содержания своего имущества, а его права регулируются Гражданским кодексом РФ²¹.

Органы местного самоуправления поселений и городских округов также имеют право на создание муниципальной пожарной охраны (ст. 11.1 Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ²²). Кроме того, Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»²³ органы местного самоуправления городских округов наделены правом создания, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Как уже отмечалось ранее, органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. и не перечисленных в ст. 14.1, 15.1 и 16.1 этого же ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами. Число таких федеральных законов в последнее время неуклонно возрастает.

²⁰ См.: Чакалова М. С. Указ. соч. С. 19—20.

²¹ См.: Там же. С. 20—21.

²² Рос. газ. 1995. 5 янв.

²³ Там же. 2005. 31 дек.

Права органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта (в том числе право оказывать содействие субъектам физической культуры и спорта, осуществляющим свою деятельность на территориях муниципальных образований) закреплены в ст. 9.1 Федерального закона «О физической культуре и спорте в РФ» от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ²⁴.

Право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении компетенции государства закреплено в ст. 4, 11 Закона РФ «О донорстве крови и ее компонентов» от 9 июня 1993 г. № 5142-1²⁵ (право за счет средств местных бюджетов осуществлять мероприятия по развитию, организации и пропаганде донорства крови и ее компонентов), и в ст. 7.2 Закона РФ «О занятости населения в РФ» от 19 апреля 1991 г. № 1032-1²⁶ (участие органов местного самоуправления в организации и финансировании проведения оплачиваемых общественных работ, временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые). Часть этих полномочий появились в законе только 27 декабря 2009 г., так же, как и право проведения и финансирования ярмарок вакансий и учебных рабочих мест. Помимо этого, органы местного самоуправления могут оказывать содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан.

Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1²⁷ предоставляет органам местного самоуправления право за счет средств собственных бюджетов определять дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности, самостоятельно увеличивать расходы на содержание милиции, а также устанавливать иные, не предусмотренные Законом о милиции гарантии социальной защиты сотрудников.

Пунктом 5 ст. 47 Закона РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1²⁸ органам местного самоуправления предоставлено право приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.

Приведенные и многие другие примеры наглядно демонстрируют, что органы местного самоуправления на регулярной основе оказываются вовлеченными в осуществление полномочий государства практически во всех сферах жизни — здравоохранении, социальном развитии, образовании, общественной безопасности, национальных отношениях. И здесь не может не возникнуть вопрос о справедливости финансовой нагрузки,

²⁴ Рос. газ. 2007. 8 дек.

²⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 28. 15 июля. Ст. 1064.

²⁶ Рос. газ. 1996. 6 мая.

²⁷ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. 18 апр. Ст. 503.

²⁸ Рос. газ. 1996. 23 янв.

возлагаемой на органы местного самоуправления муниципальных образований, большинство из которых ежегодно сталкивается с проблемой дефицитов местных бюджетов и, как следствие, с затруднениями в решении вопросов местного значения.

Воронежский государственный университет

Выгузова В. В., аспирантка кафедры административного и муниципального права юридического факультета

*E-mail: viveron@list.ru
Тел.: 8-903-420-33-46*

Voronezh State University

Vyguzova V. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: viveron@list.ru
Tel.: 8-903-420-33-46*