

УДК 342.25

**ОБ ОСНОВАХ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ  
КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В. В. Выгузова**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 5 сентября 2012 г.

**Аннотация:** в статье рассматриваются основные проблемы определения компетенции органов местного самоуправления при разграничении полномочий уровней публичной власти в Российской Федерации, анализируются понятие и элементы института участия органов местного самоуправления в осуществлении государственной компетенции, затрагиваются существующие неопределенности в вопросах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, компетенция, разграничение, участие, наделение отдельными государственными полномочиями.

**Abstract:** article is devoted to one of the main problems of local government competence determination during delimitation of state powers in Russian Federation. Some existing uncertainties of power differentiation in levels of public authority are considered. The concept and elements of local government participation in the state competence implementation are analyzed.

**Key words:** local self-government, competence, delimitation, participation, investment with separate state powers.

Становление и развитие современного местного самоуправления в Российской Федерации имеет большое значение как для укрепления государства в целом, так и для повышения качества жизни граждан, проживающих в муниципальных образованиях.

Эффективное функционирование местного уровня власти, в свою очередь, не представляется возможным без решения одной из главных проблем публичного права – научно обоснованного определения компетенции органов государственной и муниципальной власти, адекватного их целям и задачам в процессе осуществления публичного управления.

Вопросу о разграничении компетенции между уровнями публичной власти много внимания уделяется в Конституции РФ, в частности, называются четыре группы предметов ведения: предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предметы ведения субъектов РФ, предметы ведения муниципальных образований. Таким образом, Конституция РФ не предусматривает предметов совместного ведения государственной и муниципальной власти<sup>1</sup>.

---

103

---

<sup>1</sup> См.: Костомаров В. Г. Проблемы разграничения полномочий между уровнями публичной власти и формирования компетенции местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8. С. 23.

Некоторые исследователи не считают вполне оправданным отсутствие данного института. Так, по мнению Ю. А. Тихомирова, установление характера полномочий местного самоуправления как полномочий негосударственных не является препятствием для введения конструкции совместного ведения органов государственной власти и местного самоуправления. Проведение жесткой границы между вопросами местного и государственного значения невозможно, а соответственно, органы государства и органы местного самоуправления обречены на тесное взаимодействие на принципах взаимозаменяемости и взаимодополняемости<sup>2</sup>. Постулаты о том, что вопросы местного значения не могут и не должны противопоставляться вопросам государственным, справедливы и верны для понимания общих целей функционирования публичной власти всех уровней. Однако для конкретных целей эффективного и качественного воплощения норм о компетенции в практической деятельности органов местного самоуправления необходимо точное и четкое определение конкретных полномочий властных органов всех уровней, так как любая неясность в вопросах компетенции оборачивается нерешенными проблемами населения и дополнительной финансовой и организационной нагрузкой для муниципальной власти.

В силу этого в течение всего периода административной и муниципальной реформ одной из главных задач является определение оптимального и достаточного состава полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Очередной этап реформы ознаменован принятием 27 июня 2011 г. Распоряжения Президента РФ «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»<sup>3</sup>. Следует отметить, что над проблемой эффективного перераспределения полномочий между уровнями публичной власти работает и Совет Федерации. 21 сентября 2011 г. было принято Постановление о создании рабочей группы по подготовке предложений Совета Федерации по перераспределению полномочий между

---

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2005. С. 195.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 27. Ст. 3932. По итогам первых рабочих совещаний группы и согласно полученным данным о распределении полномочий между участниками публичного процесса, за сельскими и городскими поселениями закреплено 33 вопроса местного значения; реестр прав органов местного самоуправления поселений состоит из 11 пунктов; за городскими округами закреплено 39 вопросов местного значения; за муниципальными районами – 30 вопросов местного значения (см. подробнее: Инвентаризация власти – С. Киричук о промежуточных итогах деятельности рабочей группы по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти в РФ // Муниципальная Россия. 2011. № 7 (23). С. 3–8).

федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления<sup>4</sup>.

Особое внимание в рамках данной реформы должно быть уделено компетенции органов местного самоуправления в Российской Федерации, поскольку в последние годы нормы основополагающего Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>5</sup> «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) в части регулирования компетенции регулярно подвергаются изменениям, приводящим к ее неоправданному расширению. На основании данного закона можно выделить несколько групп полномочий органов местного самоуправления. Прежде всего за органами местного самоуправления закреплены полномочия по решению вопросов местного значения. Кроме того, муниципалитеты могут быть наделены отдельными государственными полномочиями федеральными законами и законами субъектов РФ. В дополнение к вышеназванному органы местного самоуправления наделены правом решать вопросы, не отнесенные 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). На первый взгляд, основываясь на положениях ФЗ № 131-ФЗ, отраслевых федеральных законов и большого количества законов, передающих значительный объем государственных полномочий на местный уровень власти, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления наделены достаточным арсеналом правовых средств для осуществления полномочий по решению любого возникающего вопроса в интересах населения муниципального образования. Однако, как показывает практика, это далеко не так, и проблему разграничения полномочий в системе публичной власти нельзя считать успешно решенной.

Всероссийский совет местного самоуправления в 2011 г. в докладе «О развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах ВСМС»<sup>6</sup>, представляя свое видение основных проблем развития местного самоуправления, отмечает, что 56,2 % населения не доверяют местной власти или индифферентны к данной проблематике.

В качестве одной из основных причин такой невысокой заинтересованности населения Всероссийский совет местного самоуправления называет дефицит властных полномочий органов местного самоуправления, который делает их малопривлекательными для граждан. Совет справедливо указывает, что целый ряд проблем, непосредственно связанных с полномочиями муниципальных образований, не может быть решен без активного участия органов государственной власти. Для этого существуют реальные основания – как отмечают исследователи, не менее 70 %

<sup>4</sup> См.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2012. № 1 (444) URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012> (дата обращения: 20.09.2012).

<sup>5</sup> Рос. газета. 2003. 8 окт.

<sup>6</sup> URL: <http://www.vsmsinfo.ru> (дата обращения: 20.09.2012).

работы местных органов занимает решение вопросов, связанных с осуществлением государственных функций<sup>7</sup>.

С момента принятия ФЗ № 131-ФЗ число переданных органам местного самоуправления федеральных полномочий возросло более чем вдвое. Если в 2005 г. муниципальные образования осуществляли 8 федеральных полномочий, то в 2008 г. уже 21. Широкое распространение получила практика наделения органов местного самоуправления обширными государственными полномочиями субъектов РФ. В переходный период реформы местного самоуправления обозначилась тенденция ежегодного увеличения количества передаваемых на муниципальный уровень государственных полномочий. Рост числа таких полномочий отмечался в Республике Бурятия (в 18 раз), Ульяновской области (в 9 раз), Воронежской области (в 5 раз), Читинской области<sup>8</sup> (в 4,2 раза), Ненецком автономном округе (в 4 раза) и в Новосибирской области (в 3 раза)<sup>9</sup>.

Следствием этого явился недостаточный уровень финансового обеспечения расходных полномочий муниципальных образований, а также высокая степень зависимости местной власти от решений, принимаемых на региональном уровне. Переданные муниципальным образованиям государственные полномочия, не в полном объеме обеспеченные финансовыми ресурсами, составляют серьезное препятствие на пути функционирования местного уровня власти.

В целях устранения данной ситуации и разработки научнообоснованных подходов к наделению органов местного самоуправления государственными полномочиями необходима разработка теоретической концепции участия органов местного самоуправления в осуществлении полномочий государства и оформление ее в качестве правового института.

Под участием органов местного самоуправления в реализации компетенции органов государственной власти следует понимать, во-первых, исполнение законно возложенных на орган местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 19, ч. 1–3 ст. 20 ФЗ № 131-ФЗ) и, во-вторых, инициативное решение органами местного самоуправления вопросов, составляющих компетенцию органов государственной власти (ч. 4, 4.1, 5 ст. 20 ФЗ № 131-ФЗ).

По мнению В. И. Васильева, «государственные полномочия, или полномочия органов государственной власти, – это правовые, организационные, социально-экономические и иные полномочия, последствия применения

---

<sup>7</sup> Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учеб. пособие. М., 2011. С. 84–85.

<sup>8</sup> Сведения представлены до принятия Федерального конституционного закона от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собр. законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

<sup>9</sup> См.: Материалы научно-методического семинара на тему «Аналитическое обеспечение процесса перераспределения полномочий между уровнями власти» // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2012. № 1 (444).

которых связаны не только с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, как это характерно для полномочий органов местного самоуправления, но и населения всего государства или субъекта Федерации. В реальной действительности органы государственной власти занимаются и вопросами, прямо касающимися запросов и нужд населения. Содержание государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, разнообразно. При всех условиях есть один общий признак, как правило, присущий полномочиям, которыми могут наделяться муниципалитеты, – они должны быть по своему характеру не слишком далеки от интересов местного самоуправления<sup>10</sup>. Установление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов государственной компетенции можно рассматривать как определение объема участия органов местного самоуправления по решению задач, стоящих перед органами государственной власти<sup>11</sup>.

Органам местного самоуправления могут быть переданы лишь отдельные государственные полномочия. Исследователи обращают внимание на то, что в последнее время на органы местного самоуправления возлагается избыточное число государственных полномочий как федерального, так и регионального уровней, которые зачастую имеют лишь косвенное отношение к обеспечению условий жизни местного населения и отодвигают решение вопросов местного значения на второй план<sup>12</sup>. В литературе отмечается, что нередко органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями, не связанными с вопросами собственно муниципального характера. В. И. Васильев полагает, что необходимо ограничить процесс наделения муниципальных образований государственными полномочиями, закрепив в ФЗ № 131-ФЗ положения о том, какими государственными полномочиями органы местного самоуправления не должны наделяться. По своему характеру делегированные полномочия должны быть близки к вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения муниципальных образований<sup>13</sup> и носить весьма ограниченный характер – как в количественном (объем делегированных полномочий), так и в качественном (виды передаваемых полномочий) отношении.

В связи с этим необходимо обозначить общие принципы оценки допустимости передачи тех или иных полномочий органам местного самоуправления и проанализировать уже существующий в настоящее время перечень полномочий, передаваемых органам местного самоуправления<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. М., 2008. С. 638–639.

<sup>11</sup> См.: Волкова Л. П. Компетенция органов исполнительной власти : понятие и условия установления // Административное право и процесс. 2008. № 5. С. 6–8.

<sup>12</sup> См.: Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал рос. права. 2008. № 3. С. 5–10.

<sup>13</sup> См.: Васильев В. И. Институт местного самоуправления и отдельные государственные полномочия // Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М., 2008. С. 61–65.

<sup>14</sup> См.: Мадьярова А. В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2. С. 29–31.

М. В. Тарханов указывает на природу местного самоуправления, которая требует выражения воли местного сообщества, интересов его большинства. С учетом этого характер переданных государственных полномочий должен быть адекватен интересам населения муниципального образования<sup>15</sup>.

Для решения вопроса о целесообразности и допустимости участия органов местного самоуправления в осуществлении компетенции органов государственной власти необходим анализ особенностей содержания каждого конкретного полномочия<sup>16</sup>. Так, А. А. Сергеев приводит показательный пример: «Может ли в Российской Федерации считаться сугубо самоуправленческой задачей теплоснабжение населения в зимнее время? На значительной ее территории без предоставления этой социальной услуги человек не способен выжить. Может ли придаваться локальное значение такой задаче, как создание условий для обеспечения жителей услугами торговли и общественного питания в тех регионах, где не зревают злаки, нет железных дорог, а завоз продовольствия и иных жизненно важных товаров возможен только морским путем в ограниченный календарный период? Безусловно, государство не может устраниваться от решения подобных задач и полностью переложить соответствующее финансовое бремя на муниципалитеты».

В. И. Васильев предполагает, что продолжающаяся работа над разграничением полномочий разных уровней публичной власти будет способствовать тому, чтобы не допускалось определение полномочий органов местного самоуправления вместе с полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации, когда невозможно из их общей компетенции выделить собственные права и обязанности муниципалитетов. Федеральный закон № 131-ФЗ не может содержать исчерпывающего перечня прав и обязанностей органов местного самоуправления по всем вопросам местного значения<sup>17</sup>. О. С. Канавина утверждает, что при рассмотрении вопросов о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо руководствоваться, в частности, принципом социально-экономической обоснованности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и принципом самостоятельности органов местного самоуправления в выборе форм, средств и методов осуществления переданных отдельных государственных полномочий<sup>18</sup>.

26 апреля 2012 г. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комитетом

---

<sup>15</sup> См.: Тарханов М. В. Механизм реализации местного самоуправления в муниципальных районах субъектов РФ (на примере Московской области). М., 2009. С. 112.

<sup>16</sup> Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации : проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 190.

<sup>17</sup> См.: Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. 2008. С. 636.

<sup>18</sup> См.: Канавина О. С. Принцип материально-финансовой обеспеченности осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 32–33.

Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока провел парламентские слушания на тему «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти». В принятых рекомендациях подчеркивается необходимость проведения инвентаризации полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в целях обеспечения соответствия между положениями Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отраслевого законодательства в части регулирования компетенции данных уровней публичной власти, исключения одновременного закрепления за ними одинаковых или сходных полномочий, а также исключения из компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не свойственных им функций. Кроме того, было рекомендовано законодательно ограничить количество полномочий, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в порядке наделения их государственными полномочиями, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае необходимости их осуществления на региональном или местном уровне, руководствуясь принципом субсидиарности, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления<sup>19</sup>.

Остается надеяться, что данные рекомендации будут учтены в ходе проводимой в настоящее время работы по уточнению компетенции уровней публичной власти в целом и специфики института местного самоуправления в частности. Необходимо также дальнейшее развитие правового института участия органов местного самоуправления в реализации государственной компетенции, поскольку только в этом случае возможно четкое правовое закрепление и адекватное практическое воплощение принципа самостоятельности органов местного самоуправления в исполнении возложенных на них полномочий.

---

<sup>19</sup> См.: Рекомендации парламентских слушаний на тему: «Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти». URL: [http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xpr/050056054124055054\\_055.html](http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xpr/050056054124055054_055.html) (дата обращения: 20.09.2012).

*Воронежский государственный университет*

*Выгузова В. В., аспирант 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*