

ПРОБЛЕМА НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Аннотация.

Актуальность и цели. В процессе осуществления органами государственной власти своей деятельности неизбежно возникает необходимость реализации ими полномочий на более низком территориальном уровне, чем уровень субъектов Федерации. Этот вопрос решается путем наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления на основе договоров или законодательных актов. Можно с уверенностью говорить о том, что эта проблема едва ли не основная и болезненная, характерная для местного самоуправления в нашей стране, а большой теоретический массив изучаемой проблемы действительно указывает на незамедлительное реагирование законодателя на изменившиеся условия, территориальную контрастность муниципалитетов, пробельность и нечеткие формулировки законодательства. Цель работы – рассмотреть проблему наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа основных законодательных актов Российской Федерации, в которых закреплены правовые основы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. Методологический потенциал включает методы сравнительно-правового анализа и обобщения, которые позволяют сопоставить содержание различных институтов, выявить характерные признаки.

Результаты. Передача отдельных государственных полномочий является эффективным средством взаимодействия государственных органов власти и органов местного самоуправления. Однако существует одна главная проблема реализации отдельных государственных полномочий – недофинансированность. Об этом свидетельствуют результаты исследования.

Выводы. Во-первых, в законодательстве имеется терминологическое несоответствие. В правовой материи не закрепились понятия «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», тем самым не наблюдается последовательности и системности в определениях. Во-вторых, расширение компетенции органов местного самоуправления путем наделения их отдельными государственными полномочиями должно опираться на принцип целесообразности, учета возможности местных властей выполнять эти полномочия в полном объеме, а баланс ответственности за невыполнение распределяется таким образом, что «виноваты» муниципалитеты. В-третьих, особо следует подчеркнуть проблему финансирования. При передаче на уровень субъектов средств на выполнение отдельных государственных полномочий субъекты должны учитывать изначальную неравномерность муниципалитетов. Для этого следует проводить взвешенные решения для того, чтобы посредством субсидий выравнивать сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, государственные полномочия, бюджет, субсидия, Конституция.

THE PROBLEM OF DELEGATING CERTAIN STATE POWERS TO LOCAL AUTHORITIES

Abstract.

Background. In the course of their work the state authorities inevitably face a need to implement their powers at a lower territorial level, than the Federation level. This problem is solved by delegating the state powers to local authorities on the basis of contracts or legislation. It's safe to say that this problem is probably the main and quite a sore one, typical for local self-governments in Russia, and a large array of theoretical studies on the problem actually indicates a prompt response to the changing conditions by the legislator, territorial contrast of municipalities, presence of gaps and fuzzy wording in the legislation. The purpose of the article is to examine the problem of empowering local governments with certain state powers.

Materials and methods. Implementation of the research tasks was achieved by analyzing the basic legislative acts of the Russian Federation, which provide the legal norms of delegating certain state powers to local governments. The methodological potential included the methods of comparative legal analysis and generalization, which allow to compare the contents of various institutions, to identify characteristic features.

Results. The delegation of certain state powers is an effective means of interaction between the state authority and a local self-government. However, there is one major problem of realization of certain state powers – underfunding. This is evidenced by the results of the study.

Conclusions. Firstly, the legislation has a terminological inconsistency. The legal matter has not fixed the notion “delegation of certain state powers to local self-governments”, thus there is no consistently and systematic character in the definitions. Secondly, the expansion of the competence of local governments by being delegated certain state powers should be based on the principle of expediency, accounting capabilities of local authorities to carry out these powers in full, and the balance of responsibility for failure to be distributed in such a way that it would be the “blame” of municipalities. Thirdly, the problem of funding should be specially emphasized. When transferring funds to the subjects to perform certain state powers actors should take into account the original unevenness of municipalities. Therefore, there should be made deliberate decisions in order to equalize the balance and the independence of the budgets of all levels through subsidies.

Key words: self-governement bodies, state powers, budget, subsidy, Constitution.

В процессе осуществления органами государственной власти своей деятельности неизбежно возникает необходимость реализации ими полномочий на более низком территориальном уровне, чем уровень субъектов Федерации. Этот вопрос решается путем наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления на основе договоров или законодательных актов. Можно с уверенностью говорить о том, что эта проблема едва ли не основная и болезненная, характерная для местного самоуправления в нашей стране, а большой теоретический массив изучаемой проблемы действительно указывает на незамедлительное реагирование законодателя на изменившиеся условия, территориальную контрастность муниципалитетов, пробельность и нечеткие формулировки законодательства.

Особое значение в определении понятия «наделение» в Основном Законе имеют решения Конституционного Суда РФ, так как именно Суд является основным «интерпретатором» Конституции. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г.¹ используется понятие «наделение»: «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем...». В названном акте Конституционного Суда наряду с термином «наделение» широко применяется понятие «передача». Оно встречается и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: «Муниципальным органам могут быть посредством закона переданы отдельные полномочия». Как мы видим, в Постановлениях Конституционного Суда РФ, так же как и в Конституции РФ, используются термины «наделение» и «передача», которые рассматриваются как синонимы. Иные понятия в отношении передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления не используются.

Понятие «наделение» в юридических словарях не упоминается. Большинство либо избегают рассматриваемых нами терминов, либо упоминают лишь один из них. В электронном юридическом словаре под делегированием понимается поручение (передача) одним органом другому рассмотрения и разрешения вопросов своей компетенции (на постоянной основе, на определенное время, на один раз), отсюда и словосочетание – делегирование полномочий², а в Словаре по конституционному праву «делегирование полномочий» рассматривается как передача полномочий одним органом другому.

Как отмечает Г. В. Костикова, в настоящее время в федеральном законодательстве нет определения понятия «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». Согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Наделение же органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обусловлено рядом факторов: данные органы власти входят в качестве составного элемента в общую систему публичной власти в государстве, что предполагает их тесное взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти при решении вопросов местного значения; в силу наибольшей приближенности к населению органы местного

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29452/

² Электронный юридический словарь. – URL: <http://slovo.yaxy.ru/d-kp.html>

самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия с большей эффективностью, нежели государственные органы [1].

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:

- в области регистрации актов гражданского состояния (регистрация актов гражданского состояния на территории муниципального образования);
- по образованию и организации деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (органы местного самоуправления образуют эти комиссии, обеспечивают их деятельность);
- в области сельского хозяйства (полномочия по поддержке сельскохозяйственного производства в форме субсидий на животноводческую продукцию);
- в области социальной защиты населения (социальная поддержка ветеранов труда, социальная поддержка многодетных семей и др.).

В настоящее время в большинстве субъектов приняты законы, регулирующие отдельные вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. И, как отмечает М. Ю. Дитятковский, передача полномочий может осуществляться и без принятия закона субъекта: «Под осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно также понимать реализацию указанными органами закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями либо правомерное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий без наличия закона о соответствующем наделении путем принятия правовых актов и исполнения иных государственно-властных действий» [2, с. 30]. Даже если у субъекта и нет специального закона, то это не уберегает его от выполнения «громоздких» полномочий, если таковые имеются, тем более какого-либо единого принципа, на основе которого одни полномочия разрешаются к передаче, а другие запрещаются, не прослеживается. Это отмечает С. П. Кузнецов. Например, установлены запреты на передачу полномочия по организации специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи, и в то же время разрешена передача полномочия по организации специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических и других учреждениях. Разрешена и передача полномочий по организации межмуниципального транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом – трудно представить, как данные виды сообщения, в силу самой их специфики, могут быть эффективно реализованы силами муниципальных образований [3].

В качестве общей тенденции федерального законодательного регулирования можно рассматривать расширение компетенции органов местного самоуправления, проявляющееся как в возрастании количества их полномочий, так и в усложнении их правовой природы. Федеральный законодатель попытался не просто обеспечить согласованность в реализации государственных и муниципальных полномочий, создать условия для взаимовыгодного сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления, но и преодолеть во многом искусственное разделение двух форм публичной

власти, включив органы местного самоуправления в решение общегосударственных задач.

Особенностью (а скорее, недостатком) наделения полномочиями является то, что в большинстве случаев законы субъектов определяют государственные полномочия в своих законах, компетенцию, однако не определяют финансовые и материальные ресурсы для их осуществления. Эти недочеты так и не исправлены в законах о местном самоуправлении.

Наибольшая группа полномочий передается в соответствии с отдельными законами о передаче полномочий конкретного характера. Это позволяет более конструктивно подойти к передаче полномочий.

Но наиболее острая ситуация складывается с финансированием. Трудно себе представить исследование вопроса о взаимодействии и наделении без этой важной составляющей. Нехватка средств для осуществления полномочий очевидна. Президент Конгресса муниципальных образований О. Н. Сысуев сформулировал свою точку зрения: «Проблема заключается в том, что обязательств у муниципалитетов втрое больше, чем финансовых ресурсов. В такой ситуации, как ни дели полномочия, как ни пытайся развить местное самоуправление, эффективности ждать не придется» [4].

В 131-м ФЗ четко прописано, что финансирование осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета, а органы местного самоуправления могут использовать собственные материальные и финансовые ресурсы для осуществления ими отдельных государственных полномочий. Конечно, совершенно понятно, что, если денег не хватило, можно задействовать свои средства. Но как это возможно, когда средств на осуществление полномочий нет? Правильно, местные чиновники снова обращаются за поддержкой, так как выхода больше нет, ведь средств, которые уже были выделены из федерального бюджета, не хватает, а терять последние копейки муниципалитетам – явно не вариант. Положения Бюджетного кодекса говорят о том, что все финансовые средства, переданные местному бюджету в качестве обеспечения отдельных государственных полномочий, должны учитываться как доход в форме безвозмездных перечислений¹. Но до сегодняшнего дня нет ни одной концепции, ни одного механизма, ни единого анализа на уровне субъекта страны, касающегося переданных им отдельных полномочий.

Г. Ф. Скрипкин также отмечает скрытость полномочий: «Многие федеральные законы возлагают на органы местного самоуправления государственные полномочия скрыто, т.е. не указывая прямо на их государственную природу, что позволяет не производить их финансирование». К сожалению, в законодательстве не прописана ответственность органов государственной власти по недофинансированию полномочий, а значит, формулировка властей «вам хватит этих денег» без какого-либо предварительного анализа ситуации в регионе останется по-прежнему актуальной еще долгое время, пока законодатель не пропишет понятные рамки финансирования и методику расчетов.

Реализация таких первоочередных мероприятий, как поэтапная консолидация субсидий, повышение количества распределяемых федеральным за-

¹ Бюджетный кодекс РФ. С поправками на январь 2014 г. – URL: <http://ipirip.ru/budjetnyy-kodeks/>

коном о федеральном бюджете субсидий, предоставление единой субвенции, совершенствование методики предоставления дотаций, предпринята уже в начале 2014 г. в рамках подготовки проекта федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. Промежуточных целей в Минфине России рассчитывают достичь уже по завершении первого этапа реализации государственной программы в 2015 г., конечных результатов – к 2020 г.

В ходе реализации государственной программы планируется обеспечить достижение следующих результатов:

– положительную динамику доли дотаций в объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (с 37 % в 2013 г. до 39 % в 2015 г. и 42 % к 2020 г.);

– рост доли субсидий, распределение которых утверждено приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, в общем количестве субсидий с 16,1 % в 2013 г. до 30 % в 2015 г. и до 55 % к 2020 г.;

– сокращение количества субсидий в результате их оптимизации (консолидации) с 93 в 2013 г. до 70 в 2015 г. и до 42 к 2020 г.¹.

Таким образом, в Министерстве объясняют, что нужно наиболее сильно проявлять, таким образом, самостоятельность субъектов, однако это может осложнить финансовую составляющую при передаче отдельных государственных полномочий.

Следует привести пример, когда даже городской округ «прописывает» долгосрочные прогнозы по объемам средств, которые будут выделены по субсидиям и субвенциям, тем самым указывая приблизительную сумму. Имеется решение Пензенской городской Думы о внесении изменений в решение Пензенской городской Думы от 20.12.2013 № 1361-57/5 «О бюджете города Пензы на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов». В ст. 8 решения на 2014 г. включаются в состав бюджета следующие расходы, осуществляемые за счет:

– субвенций на исполнение государственных полномочий по социальной поддержке и социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов; граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот; безнадзорных детей; детей, оставшихся без попечения родителей; семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей и одиноких родителей); малоимущих граждан в сумме 141 577,9 тыс. рублей;

– субвенций на исполнение государственных полномочий, связанных с реализацией Закона Пензенской области «О государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет государственных гражданских служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности Пензенской области» в сумме 15 339,3 тыс. рублей;

– субвенций по исполнению государственных полномочий по обеспечению бесплатным проездом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся за счет средств местных бюджетов в имеющих государственную аккредитацию образовательных организациях, расположенных на территории Пензенской области в сумме 2578,4 тыс. рублей;

¹ Больше самостоятельности – выше ответственность // Бюджет. – 2013. – № 4 (апрель).

– субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий в сфере образования по финансированию муниципальных дошкольных образовательных организаций в сумме 1 293 947,5 тыс. рублей;

– субвенции на исполнение отдельных государственных полномочий в сфере образования по финансированию муниципальных общеобразовательных организаций в сумме 1 268 677,2 тыс. рублей;

– субвенций на исполнение государственных полномочий по предоставлению мер социальной поддержки, предусмотренных Законом Пензенской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Пензенской области», по ветеранам труда и труженикам тыла в сумме 706 110,6 тыс. рублей;

– субвенций на исполнение государственных полномочий по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в сумме 60 100,0 тыс. рублей;

– субвенций на исполнение государственных полномочий Пензенской области по созданию и организации комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в сумме 2812,3 тыс. рублей;

– субвенций на исполнение государственных полномочий по управлению охраной труда в сумме 2250 тыс. рублей и др.

Недостатки межбюджетной системы также кроются еще и в ее командно-бюрократической природе, начиная от несвоевременного и неполного выделения денег до постоянного вмешательства финансистов во все сферы управления с точки зрения целесообразности принятия решений.

Таким образом, можно сделать следующие выводы, касаемые отдельных государственных полномочий. Во-первых, в законодательстве имеется терминологическое несоответствие. В правовой материи не закрепилось понятия «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», тем самым не наблюдается последовательности и системности в определениях.

Во-вторых, расширение компетенции органов местного самоуправления путем наделения их отдельными государственными полномочиями должно опираться на принцип целесообразности, учета возможности местных властей выполнять эти полномочия в полном объеме, а баланс ответственности за невыполнение распределяется таким образом, что «виноваты» муниципалитеты.

В-третьих, особо следует подчеркнуть проблему финансирования. При передаче на уровень субъектов средств на выполнение отдельных государственных полномочий субъекты должны учитывать изначальную неравномерность муниципалитетов. Для этого следует проводить взвешенные решения для того, чтобы посредством субсидий выравнивать сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней.

Список литературы

1. **Феоктистов, А. В.** Народовластие как важнейшая основа конституционного строя РФ / А. В. Феоктистов // 20 лет Конституции России: институты правового государства, гражданское общество и законотворческий процесс : сб. науч. ст. межрег. науч.-практ. конф. – Пенза : Пенз. гос. ун-т, 2013.

2. **Дитятковский, М. Ю.** К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / М. Ю. Дитятковский // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 2.
3. **Кузнецов, С. П.** Правовые аспекты передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления / С. П. Кузнецов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 3. – URL: <http://vgmu.hse.ru/data/2012/03/23/1264665693/%D0%9A%D1%83%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BE%D0%B2%20117-124.pdf>
4. **Воробьев, В.** У муниципалитетов задач больше, чем денег / В. Воробьев // Российская газета. – 2002. – 22 октября.

References

1. Feoktistov A. V. *20 let Konstitutsii Rossii: instituty pravovogo gosudarstva, grazhdanskoe obshchestvo i zakonotvorcheskiy protsess: sb. nauch. st. mezhhreg. nauch.-prakt. konf.* [20th anniversary of the Russian Constitution: jural state's institutions, civil society and law-making: collected articles of the Interregional scientific and practical conference]. Penza: Penz. gos. un-t, 2013.
2. Dityatkovskiy M. Yu. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law]. 2008, no. 2.
3. Kuznetsov S. P. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Problems of state and municipal administration]. 2011, no. 3. Available at: <http://vgmu.hse.ru/data/2012/03/23/1264665693/%D0%9A%D1%83%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BE%D0%B2%20117-124.pdf>
4. Vorob'ev V. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper]. 2002, 22 Oct.

Стульникова Ольга Васильевна

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра государственно-правовых
дисциплин, Пензенский государственный
университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: stulnikova80@yandex.ru

Stulnikova Olga Vasil'evna

Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of state and legal
disciplines, Penza State University
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

УДК 342

Стульникова, О. В.

Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / О. В. Стульникова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 1 (33). – С. 44–51.