

РАЗДЕЛ IV

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

*Екатерина Сергеевна ШУГРИНА —
доцент кафедры конституционного
и муниципального права России
Московской государственной юридической
академии,
доктор юридических наук
eshugrina@yandex.ru*

УДК 342.55:342.33

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ И ПОСЕЛЕНИЙ

АННОТАЦИЯ. В статье анализируются проблемы делегирования полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований разных уровней. В частности, исследуются проблемы передачи полномочий поселений муниципальным районам, анализируется природа ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных полномочий.

SUMMARY. The article analyses the problems of delegating municipal unity and local authority powers. Specifically, it examines the problems of transferring settlement powers to municipal districts, analyses the nature of responsibility for total or partial failure to carry out delegated powers.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Делегирование полномочий, поселения, муниципальный район.

KEY WORDS. Delegation of powers, settlements, municipal district.

В ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривается, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. Аналогичным образом решен вопрос о возможности передачи полномочий органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в его состав. В ст. 173 БК РФ дополнительно

предусмотрено, что прогноз социально-экономического развития поселения может разрабатываться местной администрацией муниципального района в соответствии с соглашением между местной администрацией поселения и местной администрацией муниципального района.

Савранская О.Л. подчеркивает, что допустимым предметом соглашения является передача части полномочий по решению вопросов местного значения органов одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования [1; 520-521]. Передача вопросов местного значения не допускается, так как вопросы местного значения для каждого типа муниципальных образований могут быть изменены только внесением изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ или в переходный период — законом субъекта РФ для вновь образованных поселений и муниципальных районов, в состав которых входят данные поселения. На практике на это далеко не всегда, к сожалению, обращают внимание.

Важно обратить внимание, что речь идет только о полномочиях по решению вопросов местного значения. В практике деятельности органов местного самоуправления, безусловно, есть примеры, иллюстрирующие попытку органов местного самоуправления передавать полномочия по решению вопросов государственного значения. Но этот процесс регулируется иными нормами. Например, арбитражный суд, рассматривая конкретное дело, фактически решал вопрос о том, может ли муниципальный район передавать поселению свои полномочия, если речь идет об отдельных государственно-властных полномочиях, переданных ранее этому муниципальному району. В постановлении федерального арбитражного суда Поволжского округа от 21 декабря 2006 г. по делу № А12-14663/2006 было отмечено, что муниципальные районы, наделенные Федеральным законом № 131-ФЗ отдельным государственным полномочием по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не могут передавать данное полномочие органам местного самоуправления городских и сельских поселений.

Довольно большие проблемы для перераспределения полномочий создают формулировки вопросов местного значения, их сходство. Например, к вопросам местного значения поселений относится создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (п. 13.1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ); к вопросам местного значения муниципального района относится создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (п. 19.2 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ). Как в этом случае четко разграничить, какие полномочия должны осуществлять органами местного самоуправления района, а какие — поселения?

Большинство формулировок вопросов местного значения начинаются со слов «создание условий», «организация», «участие в» и др. Муниципалы не всегда четко и однозначно понимают, что на практике означают эти термины, как их «перевести в плоскость» полномочий. Безусловно, имеется специальная литература, содержащая ответы на эти вопросы, но она не всегда доступна представителям поселений.

По мнению Минфина РФ, вопросом местного значения является именно организация предоставления бюджетных услуг или само предоставление этих услуг. Таким образом, органы местного самоуправления несут ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь

комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг и результаты предоставления бюджетных услуг. Соответственно, мерой эффективности деятельности органов местного самоуправления является качество предоставленных бюджетных услуг, а не своевременность и объемы бюджетного финансирования [2]. Отсюда следует, что в рамках одного вопроса местного значения можно выделить «пучок» публичных услуг, обязательств, функций [3; 26]. Например, по мнению С.В. Вобленко, дошкольное образование детей в группах общеразвивающего назначения с 12-часовым пребыванием означает, в частности, предоставление следующих муниципальных услуг: предоставление зданий и сооружений, отвечающих установленным строительным, санитарным и иным требованиям; обеспечение содержания и ремонта зданий и сооружений в соответствии со стандартами качества, обеспечение помещения услугами тепло-, электро- и водоснабжения, водоотведения; организация горячего питания детей; бесплатное питание детей льготных категорий в соответствии с действующими нормативными актами; обеспечение персоналом дошкольного образовательного учреждения; психолого-медико-социально-педагогическое сопровождение процесса воспитания дошкольников.

На практике нечеткость формулировок, их неопределенность приводит к различным неблагоприятным последствиям. Так, при реализации соглашений поселениям навязывается финансирование мероприятий, которые им не нужны. Например, в области физической культуры поселению требуется ремонт и заливка хоккейных коробок, судейство на поселенческих спортивных мероприятиях, методическое обеспечение спортивного организатора поселения, дополнительное образование детей в спортивной школе. По соглашению поселение передает району вопрос местного значения по физкультуре. Район планирует и осуществляет: проведение районных мероприятий (за счет средств поселений, включая оплату поселением участия спортсменов на соревнования), содержание органа управления района, выезд спортсменов на соревнования регионального, федерального уровня, содержание спортивной школы, около 98% обучаемых в которой — жители райцентра. Содержание спортивных сооружений и их строительства в поселении не планируется. Аналогичная картина складывается и по культуре. Только там еще стоит вопрос об оплате коммунальных услуг и содержания клубов по договорам, заключаемым от имени поселения органами местного самоуправления района [4].

Закон не устанавливает ограничений по кругу лиц, обладающих правом заключения подобных соглашений. Как следствие, формально таким правом обладает любой орган местного самоуправления. Однако более правильным представляется наделение данным правом представительный орган муниципального образования, так как передача отдельных полномочий органов местного самоуправления сопряжена с необходимостью определения источника и размеров финансирования этих полномочий и, как следствие, перераспределением средств местного бюджета. А это полномочие относится к исключительному ведению представительного органа. На исполнительные органы может быть возложена обязанность подготовки или участия в подготовке проектов соответствующих соглашений. Анализ заключенных соглашений показывает, что, как правило, решение о передаче полномочий (предварительное или последующее) принимается представительным органом, а подписание соглашения осуществляет глава местной администрации (глава муниципального образования). Причем нередко данная процедура не имеет под собой позитивной правовой основы, т. к. порядок заключения соглашений не определен ни уставом муниципального образо-

вания, ни иными муниципальными нормативными правовыми актами, т. е. имеет, так сказать, характер правового обычая [5]. Поэтому в уставе муниципального образования должно быть указание на уполномоченный орган и на порядок заключения соглашения.

Другой неурегулированный вопрос связан с объемом передаваемых полномочий. В федеральном законе говорится о части полномочий, однако что понимается под термином «часть» — не уточняется. Анализируя нормы федерального закона, А.В. Мадьярова, делает вывод о возможности передачи незначительной части полномочий, не более $\frac{1}{3}$ всего объема полномочий [6; 19-24].

По данным Минрегиона, 16830 поселений (или 77,9% всех поселений России) заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами. Из них 15525 муниципальных образований являются сельскими поселениями (78,1% всех сельских поселений) и 1246 — городскими (71,9% всех городских поселений)¹. При этом около 10,6 тыс. поселений (63% общего количества) соглашениями передали на уровень муниципальных районов от 1 до 5 вопросов местного значения, 23,2% поселений — от 6 до 10 вопросов местного значения, 10% поселений — от 10 до 20 вопросов местного значения, 3,8% поселений — более 20 вопросов местного значения [7; 8]. Э. Маркварт приводит примеры того, что некоторые поселения Калужской области передают району 24 полномочия [8]. Получается, что в таких поселениях у органов местного самоуправления практически полностью отсутствуют полномочия по решению вопросов местного значения (полномочия передаются на уровень района). Объем работы у муниципальных служащих существенно сокращается, а заработная плата не меняется (да и ликвидировать эти органы местного самоуправления нельзя). Такая практика приводит к росту иждивенческих настроений в поселениях, выстраиванию фактически одноуровневой модели местного самоуправления. Население вводится в заблуждение относительно того, кто должен предоставлять муниципальные услуги.

Анализируя эту ситуацию в ходе своего выступления в Государственной Думе, Д.Н. Козак отметил, что достаточно большое количество органов местного самоуправления поселений практически полностью делегировали свои полномочия, оставив за собой только средства, распоряжение деньгами на свое собственное содержание, что, мягко говоря, не совсем правильно, когда органы местного самоуправления содержатся за счет средств налогоплательщика, не выполняя общественно-полезные функции. И поэтому необходимо принять решение о том минимальном уровне вопросов местного значения, которые должен решать каждый орган местного самоуправления без права его передачи, отказа от исполнения этих функций [9].

Попутно следует заметить, что в большинстве случаев передача полномочий осуществляется от поселений районам; значительно реже — от районов поселениям. По данным Минрегиона [10; 39-40], в 3 квартале 2006 г. около 15,5 тысяч

¹ В таких субъектах РФ, как Амурская, Белгородская, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Тамбовская, Тульская, Вологодская, Ростовская, Пензенская, Кировская, Читинская, Амурская, Тюменская области, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, соглашения с муниципальными районами заключили 100% поселений. В Республике Карелия, Калининградской области, Ненецком автономном округе, Краснодарском, Пермском краях, Республике Саха (Якутия) соглашения заключили все сельские поселения. А в Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Челябинской области соглашения заключили все городские поселения.

поселений заключили соглашения о передаче своих полномочий по решению вопросов местного значения; только порядка 400 муниципальных районов заключили соглашения о передаче части своих полномочий на поселенческий уровень. И это несмотря на то, что авторы муниципальной реформы, предусматривая два типа (два уровня) муниципальных образований, предполагали, что основным уровнем будет именно поселенческий уровень; муниципальный район в идеологии реформы должен оказывать услуги поселениям для создания всех условий, чтобы поселение могло оказать услуги населению [11].

Право передачи отдельных полномочий по решению вопросов местного значения иным органам местного самоуправления на основании заключаемых соглашений автоматически должно быть подкреплено возможностью контроля за осуществлением полномочий и возможностью привлечения к ответственности в случае ненадлежащего их осуществления.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочно, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Анализ заключенных соглашений показывает, что органы местного самоуправления недостаточно точно понимают правовую природу этих актов и их особенности. Это приводит, в частности, к отсутствию положений, предусматривающих ответственность сторон, к невозможности применения санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения, а зачастую и к признанию соглашения недействительным. Следует отметить, что в текст соглашения необходимо включать не только положения об ответственности сторон, но и о контроле. Однако, учитывая реально складывающиеся отношения между поселениями и районами, это осуществить бывает не просто.

И еще. Возникает вполне закономерный вопрос: какова природа ответственности, наступающей за нарушение условий соглашений о перераспределении полномочий между муниципальными образованиями разного типа. В Федеральном законе № 131-ФЗ говорится о финансовых санкциях. Означает ли это наступление финансовой или бюджетной ответственности? Либо необходимо обращать внимание на то обстоятельство, что сторонами соглашения являются муниципальные образования (от имени которых выступают соответствующие органы местного самоуправления), следовательно, речь идет об ответственности одного муниципального образования перед другим муниципальным образованием; а это уже ближе к муниципальной ответственности. Или, учитывая особенности правосубъектности муниципальных образований, правильнее ставить вопрос об ответственности органов местного самоуправления. Либо необходимо обращать внимание на последствия неисполнения обязательств, в случае причинения ущерба речь может пойти и о гражданско-правовой ответственности.

Анализ оснований наступления ответственности по соглашениям о перераспределении полномочий между муниципальными образованиями разного типа показывает их ярко выраженную комплексную природу. Так можно выделить:

- 1) неперечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств;
- 2) наличие ущерба;
- 3) невыполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления переданных полномочий по решению вопросов местного значения.

Неперечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств может повлечь применение финансовых санкций. Именно этот вид последствий чаще всего фигурирует в текстах соглашений. Наличие ущерба может повлечь применение гражданско-правовой ответственности.

Вопрос об ответственности за невыполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления переданных полномочий по решению вопросов местного значения является самым малоисследованным и сложным. Очевидно, что в данном случае речь должна идти о муниципальной ответственности.

В случае неперечисления либо несвоевременного перечисления бюджетных средств сторона-исполнитель должна освободиться от привлечения к ответственности. В соглашении этот вопрос должен быть урегулирован отдельным пунктом. В случае неполного перечисления денежных средств выполнение полномочий, а следовательно, и ответственность должны быть пропорциональны перечисленным денежным средствам. Этот вопрос также должен быть урегулирован соглашением сторон; причем необходимо указать, кто и как определяет это «пропорциональное сокращение исполняемых полномочий».

Неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий в оговоренный в соглашении период времени может повлечь:

— возврат полученных денежных средств (в данном случае можно ставить вопрос о полном возврате в случае неисполнения полномочий либо частичном возврате денежных средств в случае ненадлежащего исполнения полученных полномочий);

— обязывание стороны-исполнителя выполнения своих полномочий в иной временной период за счет собственных средств (причем в данном случае речь пойдет о расходовании средств из бюджета стороны-исполнителя, поэтому необходимо учитывать требования бюджетного законодательства).

Следует также учитывать, что сторона-исполнитель может выполнить данные обязательства добровольно (в этом случае необходимо решение представительного органа, поскольку речь идет о бюджетных средствах) либо принудительно (в этом случае необходимо обращение в суд).

Кроме того, достаточно сложным является вопрос об определении качества выполненных полномочий. Кто может определить это: сторона, передавшая полномочия (в лице органа, подписавшего соглашение); специально созданный муниципальными образованиями орган-арбитр; суд или население как потребитель услуг? Естественно, если стороны могут сами договориться, ситуация упрощается, а если нет?

Ранее уже отмечалось, что соглашения о передаче полномочий по решению вопросов местного значения одного муниципального образования другому заключаются на определенный срок (как правило, на 1 год). Поэтому по истечении этого срока необходимо либо подписывать акт об исполнении, либо продлять соглашение, либо ставить вопрос о привлечении стороны к ответственности в случае нарушения условий соглашения. Причем акт об исполнении может подписываться поэтапно (например, ежеквартально). Это может являться определенной гарантией и механизмом оперативного реагирования в случае нарушения сторонами условий соглашения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Муниципальное управление / Под ред. И.В. Стародубровской. М., 2006. С. 520-521.
2. Приказ Минфина РФ от 27.08.2004 № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

3. Вобленко С.В. Вопросы местного значения. Методики пошаговой реализации. М., 2008. С. 26.

4. Савранская О.Л. Проведение исследования по изучению вопросов, связанных с выбором наиболее адекватного способа осуществления органами местного самоуправления своих функций по организации предоставления услуг гражданам, в том числе межмуниципального сотрудничества и муниципального заказа // По материалам сайта www.federalism.ru/docs/rt_09.06_sav.doc.

5. Мадьярова А.В. Договоры в муниципальном праве // Материал подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2007.

6. Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 19-24.

7. Хромов Д.Р. Реализация реформы местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2008. № 4. С. 8.

8. Стенограмма международной конференции «Эффективное местное самоуправление — основа демократического государства. 10 лет ратификации Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления». Москва. 10 апреля 2008 года.

9. Стенограмма семинара-совещания Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, руководителей профильных комитетов (комиссий), законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «О практике применения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Москва. 10 октября 2008 года.

10. Итоги мониторинга реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (Октябрь 2006). М., 2006. С. 39-40.

11. Стенограмма семинара-совещания Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, руководителей профильных комитетов (комиссий), законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему: «О практике применения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Москва. 10 октября 2008 года.

Вячеслав Станиславович КАШО —
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Юридического института Сибирского
федерального университета,
кандидат юридических наук
kasho@mail.ru

УДК 342.55:342.33

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

АННОТАЦИЯ. На примере функций законодательных органов государственной власти в реализации ответственности органов местного самоуправления перед государством сквозь призму принципа разделения властей исследуется роль законодательной ветви власти в функционировании местного самоуправления.

SUMMARY. The article studies the role of the legislative branch of power in the work of local self-government from the point of view of power-division on the example of the functions of State power legislative bodies in realization of their responsibility to the State.