

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. На органы местного самоуправления возложено решение задач, значимых и для государства, и для общества. В связи с этим необходимо не только декларировать ответственность, но и выработать механизмы ее реализации.

Ключевые слова: местное самоуправление, Закон о местном самоуправлении, удовлетворение потребностей жителей, полномочия органов местного самоуправления, юридическая ответственность.

GAMALEY A.A.,
Candidate of Law Sciences, associate professor

RIGHTS AND OBLIGATIONS OF LOCAL GOVERNMENTS

Summary. The decision of tasks, significant both for the state, and for society is laid to local governments. In this regard it is necessary not only to declare responsibility, but also to develop mechanisms of its implementation.

Keywords: local government, Law on local government, satisfaction of needs of inhabitants, powers of local governments, legal responsibility.

Предметы ведения местного самоуправления характеризуют те сферы и объекты, которые находятся под прямым воздействием местного самоуправления, определяют те области жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция [1, с. 23]. Конституция РФ и Закон о местном самоуправлении используют для характеристики предметов ведения местного самоуправления понятие «вопросы местного значения».

Вопросы местного значения можно определить как круг дел (объектов), решение которых обеспечивает локальную (для данной территории) жизнедеятельность муниципального образования и удовлетворение потребностей его жителей. Это вопросы, которые вправе самостоятельно решать местное самоуправление. В отличие от Закона о местном самоуправлении 1995 г., который в ст. 6 закреплял 30 вопросов местного значения, относящихся ко всем без исключения муниципальным об-

разованиям, одноименный Федеральный закон 2003 г. дифференцированно подходит к их решению. В нем определены вопросы местного значения для каждого вида муниципального образования. Так, ст. 14 содержит перечень вопросов местного значения поселения, ст. 15 – перечень вопросов местного значения муниципального района, ст. 16 включает перечень вопросов местного значения городского округа.

Положительной чертой нового Закона является то, что в нем проводится различие между вопросами местного значения и полномочиями органов местного самоуправления по их решению [5]. Понятие «полномочия органов местного самоуправления» является новым для отечественного государственного управления. Впервые данное понятие упоминается в Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления обладают полномочиями по самостоятельному решению вопросов местного значения, а также могут наделяться отдельными государственными полномочиями [1, с. 25].

Таким образом, полномочия органов местного самоуправления можно подразделить на две группы:

1) собственные полномочия местного самоуправления, т.е. те полномочия, которые государство признает за местным самоуправлением;

2) отдельные государственные полномочия, которыми закон может наделять органы местного самоуправления с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ).

Собственные полномочия органов местного самоуправления можно определить как совокупность присущих им прав и обязанностей, необходимых для решения вопросов местного значения и закрепляемых в уставе муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Перечень собственных полномочий органов местного самоуправления указывается в ст. 17 Закона о местном самоуправлении 2003 г.

Классификация полномочий органов местного самоуправления может осуществляться по различным критериям. Основным из них является направленность деятельности органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения. Анализ законодательства Российской Федерации в зависимости от сферы деятельности позволяет выделить следующие основные группы полномочий органов местного самоуправления в областях хозяйственного, социально-культурного строительства; охраны общественного порядка; планирования, бюджетно-финансовой деятельности и управления муниципальной собственностью; использования и охраны земли и других природных ресурсов; строительства, транспорта, связи; коммунального, бытового и торгового обслуживания населения.

Отдельные государственные полномочия наряду с вопросами местного значения формируют компетенцию муниципальной власти в Российской Федерации.

В новом Федеральном законе о местном самоуправлении содержится специальная гл. 4, посвященная наделению органов ме-

стного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно выделить три стадии:

1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых для их реализации государственных материальных и финансовых средств;

2) осуществление органами местного самоуправления полученных государственных полномочий;

3) государственный контроль над исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Федерации осуществляется федеральным законом, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законом субъекта Федерации. Иной порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не допускается.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо на срок выполнения передаваемых полномочий.

При принятии решений о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями целесообразно учитывать следующие факторы.

Во-первых, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является не обязательным, а возможным. Прежде всего следует решить вопрос о целесообразности возложения исполнения отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления или исполнение этих полномочий существующими или специально создаваемыми территориальными органами государственного управления. При принятии решений важно учитывать не только организационные и финансовые факторы, но и удобство для населе-

ния при получении услуг в том или ином варианте.

Во-вторых, даже когда исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления более эффективно, чем их исполнение органами государственной власти, не во всех муниципальных образованиях имеется возможность реально осуществлять эти полномочия. В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 12 тыс. муниципальных образований, существенно отличающихся по численности населения, по социально-экономическому потенциалу, по природным условиям и географическому положению. В таких условиях объем предоставляемых муниципальных услуг, как и объем реализуемых отдельных государственных полномочий, должен соответствовать условиям конкретного муниципального образования, учитывать его возможности и потребности.

В-третьих, поскольку наделение полномочиями должно сопровождаться передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов, в бюджетах Российской Федерации и ее субъектов ежегодно должны предусматриваться средства, выделяемые органам местного самоуправления на исполнение отдельных государственных полномочий [7, с. 65].

Позитивным дополнением является внесение в новый Федеральный закон о местном самоуправлении положения, согласно которому законы, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, ежегодно вводятся в действие соответствующим законом о бюджете на очередной финансовый год. При этом оговаривается важное условие: в этих бюджетах должно быть предусмотрено предоставление субвенций на осуществление переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий [5].

Если федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не соответ-

ствуют перечисленным требованиям и это несоответствие установлено в судебном порядке, органы местного самоуправления вправе отказаться от исполнения переданных государственных полномочий. Это положение также является новеллой Закона 2003 г.

Выделяют два способа наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – передача и делегирование [1, с. 45].

Под передачей понимается способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления. При этом срок такого наделения, как правило, не оговаривается.

В настоящее время перечень федеральных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, невелик: опека и попечительство, гражданская оборона, воинский учет, мобилизация и мобилизационная подготовка и некоторые другие. Гораздо больше их передано указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, что является нарушением норм российской Конституции и федерального законодательства, поскольку основанием наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является закон.

Прямые установления обязанностей органов местного самоуправления со стороны Президента и Правительства РФ – факт более редкий. Однако органы местного самоуправления стали включаться в выполнение различных федеральных программ с использованием средств из их бюджетов и доходов от муниципальной собственности. Такой подход нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, особенно при утверждении и исполнении местных бюджетов. Кроме того, практика свидетельствует о наличии фактов наделения отдельными государственными полномочиями на основании договоров и соглашений. Делегирование отдельных государственных полномочий – это передача некоторых

полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления на определенное время для решения тех или иных конкретных задач, расширяющих компетенцию последних.

Практика свидетельствует о довольно частом делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, например: доверенность председателю городского комитета по управлению муниципальным имуществом на участие в собрании акционеров акционерного общества, в уставном фонде которого есть государственная собственность; делегирование главе администрации прав в проведении сельхозпредприятиями и фермерскими хозяйствами посевной кампании; поручение финансовому отделу городской администрации контролировать целевое использование выделенных из бюджета субъекта Российской Федерации беспроцентных кредитов и т.д. Все это происходит не только при полном отсутствии правовых норм: делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления как вид юридических действий законодательно не закреплено ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов Российской Федерации, но и без согласия муниципальных образований на делегирование им государственных полномочий [4].

Органы местного самоуправления обязаны исполнять отдельные государственные полномочия, переданные им в установленном порядке. Органы местного самоуправления осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия самостоятельно, в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. Порядок осуществления переданных государственных полномочий должен устанавливаться нормативным актом представительного органа муниципального образования. Ключевым вопросом исполнения государственных полномочий органами местного самоуправления в настоящее время стала проблема порядка их реализации в условиях, когда:

- государственное полномочие передано в порядке, не соответствующем требованиям Конституции РФ и федерального законодательства;

- органы государственной власти не исполняют возложенных на них законом обязанностей по передаче необходимых материальных и финансовых средств.

В соответствии с п. 3 ст. 20 Закона о местном самоуправлении 2003 г. органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий лишь в пределах материальных ресурсов и финансовых средств, выделенных на эти цели. Таким образом, у органов государственной власти не имеется оснований для принуждения органов местного самоуправления к исполнению соответствующих государственных правовых актов в случае бездействия муниципальной власти по реализации этих полномочий в связи с отсутствием переданных финансовых и материальных ресурсов [10].

Однако при обжаловании гражданами или органами государственной власти решений органов или должностных лиц местного самоуправления об «урезанном» исполнении переданных отдельных государственных полномочий в суд эти решения неизменно признавались судом недействительными. Суды выносили решения, исходя из того, что органы местного самоуправления принимали по существу решения об изменении действия определенных федеральных законов на территориях муниципальных образований, тем самым выходя за пределы своих полномочий [3].

От передачи на муниципальный уровень соответствующие полномочия не утрачивают статус государственных, органы государственной власти продолжают нести ответственность за их реализацию. В связи с этим государственные органы вправе устанавливать определенные квалификационные требования к лицам, непосредственно осуществляющим государственные полномочия, определять формы и регулярность предоставления информации о ходе их исполнения.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять контроль над исполнением органами местного самоуправления переданных им отдель-

ных государственных полномочий. При этом контролю со стороны государственных органов подлежит:

- расходование выделенных для осуществления отдельных государственных полномочий финансовых средств и материальных ресурсов [5];

- использование переданной в оперативное управление государственной собственности;

- адекватность исполнения переданных полномочий (прежде всего, выяснение вопроса о превышении полномочий или, наоборот, неполном исполнении);

- качество и эффективность исполнения полномочий.

Могут использоваться следующие формы контроля: периодическая отчетность, выборочные проверки, опрос населения, учет заявлений, предложений, жалоб населения по выполняемым органами местного самоуправления отдельным государственным полномочиям и т.д.

В соответствии с Законом 2003 г. в случае выявления нарушений требований Закона по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать предписания об устранении этих нарушений. Эти предписания обязательны для исполнения органами местного самоуправления, но могут быть обжалованы в суд.

Основной проблемой является определение санкций, допустимых к применению в отношении органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий.

В федеральных нормативных правовых актах отсутствуют санкции за недобросовестное, неполное или с превышением установленных правил исполнение этих полномочий органами самоуправления, не предусматривается ни возможность отзыва делегируемого полномочия или функции, ни возможность временного порядка его осуществления.

Весьма условно применительно к данному случаю можно рассматривать положения ст. 73 Закона 2003 г. «Об общих прин-

ципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие возможность досрочного прекращения полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в порядке, определенном законом, в случае установленных судом нарушений ими федеральных законов. Поскольку передача отдельных государственных полномочий оформляется законом, данная норма может рассматриваться как санкция за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий. Однако реализация указанной возможности требует длительного времени. Механизма же оперативного и эффективного воздействия на органы местного самоуправления со стороны органов государственной власти, передавших им свои полномочия, действующим федеральным законодательством не предусмотрено [9].

Закон содержит еще одно положение, которое может быть применимо в качестве меры ответственности органов местного самоуправления за ненадлежащее осуществление переданных отдельных государственных полномочий. В пункте 1 ст. 75 содержится норма, предусматривающая временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в том случае, если органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий было допущено нецелевое расходование выделенных на эти цели субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Факт нецелевого использования бюджетных средств должен быть установлен в судебном порядке [6].

Рассмотрим теперь вопросы, связанные с *юридической ответственностью* в рамках института местного самоуправления.

Юридическая ответственность органа или должностного лица местного самоуправления означает применение к соответствующему органу или лицу, совершившему правонарушение, предусмотренных законом мер принуждения в установленном порядке [2, с. 404–412].

К юридической ответственности могут быть привлечены органы и должностные

лица местного самоуправления. Закон различает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, юридическими и физическими лицами.

Исключительная важность и первоочередность закрепления в законодательстве норм, регулирующих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, обусловлена сущностью местного самоуправления, представляющего собой в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ форму осуществления народом своей власти [8].

Ответственность перед населением муниципального образования – специфический вид ответственности. Единственное основание для привлечения органов или должностных лиц местного самоуправления к данному виду ответственности – утрата доверия. Термин «доверие» носит неправовой характер, им обозначается наличие уверенности в чьей-нибудь добросовестности, искренности, в правильности чего-нибудь и основанное на этом отношении.

Под утратой доверия избирателей как основания отзыва понимается неудовлетворенность избирателей деятельностью депутата, связанная, совокупно или по отдельности, с такими причинами, как невыполнение депутатом предвыборной программы, официально объявленное депутатом изменение своей политической ориентации при условии, что она была одним из определяющих факторов при его избрании, отказ от контактов с избирателями и т.д.

Крайняя мера, применяемая к депутату и выборному должностному лицу в результате утраты доверия, – отзыв населением муниципального образования, к выборному органу местного самоуправления – роспуск.

Институт отзыва – это совокупность норм права, регулирующих принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению деятельности депутата, выборного должностного лица.

Институт роспуска – совокупность норм права, регулирующих принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению деятельности выборного органа местного самоуправления [1, с. 74].

Опыт реализации данных институтов в советское время хотя и реализовывался довольно часто, но свидетельствует не в их пользу. В середине 1930-х гг. отзыв и роспуск использовались в качестве инструмента репрессий. В современном конституционализме «отзыв» и «роспуск» – редко встречающиеся институты прямой демократии. Чаще используются более мягкие санкции – коллективное порицание депутата, замечание ему со стороны представительного органа, предупреждение выборному должностному лицу со стороны собраний избирателей и т.д. [10]

За период 1996–2002 гг. в отношении депутатов представительных органов местного самоуправления отзыв инициировался в четырех субъектах Российской Федерации (23 инициативы). Голосование состоялось в восьми случаях, были отозваны два депутата. Инициировались отзывы 66 глав муниципальных образований в 19 субъектах Российской Федерации. Голосование проводилось в 24 случаях, 13 глав отозвано.

К указанному виду ответственности органы и должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены только населением муниципального образования. Условия наступления ответственности перед населением и порядок привлечения к ней должны устанавливаться уставами муниципальных образований.

Ответственность перед государством предусмотрена в ст. 72–74 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., где установлены основания наступления этого вида ответственности. В частности, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае:

- 1) нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции и законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования;

2) ненадлежащего выполнения переданных отдельных государственных полномочий.

На органы местного самоуправления возложено решение задач, значимых и для государства, и для общества. В связи с этим необходимо не только декларировать ответственность, но и выработать механизмы ее реализации [9].

Неправомерные действия органа или должностного лица местного самоуправления влекут за собой применение специальных мер принуждения в целях восстановления нарушенного правопорядка. Поскольку эти меры применяются от имени государства, данный вид ответственности называется ответственностью перед государством. При этом реальный ущерб причиняется не обязательно непосредственно государству или его органам – потерпевшими могут быть граждане, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и другие субъекты.

Необходимо подчеркнуть, что новый Федеральный закон о местном самоуправлении дифференцирует механизм применения ответственности перед государством в зависимости от вида органов местного самоуправления. Так, выделяется ответственность представительного органа муниципального образования, ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации.

Формой ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством является отрешение от должности; формой ответственности представительного органа – его роспуск. Процедура роспуска представительного органа муниципального образования весьма сложна и формализована.

Во-первых, основанием для возбуждения данной процедуры являются установленные судом противоречия нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования, Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу), закону субъекта Российской Федерации или уставу муниципального образования. Примечательно, что Закон от 2003 г. исключил положение, согласно которому норма-

тивный правовой акт органа местного самоуправления подлежал оспариванию в суде только в том случае, если его исполнение вызвало нарушение прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда [9].

Во-вторых, факт принятия такого акта не влечет за собой прекращения полномочий представительного органа. Инициатива о роспуске считается поддержанной, только если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока представительный орган муниципального образования не принял в пределах своих полномочий мер к исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

В-третьих, в течение одного месяца после вступления в силу решения суда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вносит в законодательный (представительный) орган власти субъекта проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске [8].

В соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении в случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен в уставе муниципального образования.

Граждане, чьи права и законные интересы нарушены в связи с роспуском представительного органа муниципального образования, отрешением от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, вправе в течение 10 дней со дня вступления закона в силу обжаловать его в соответствующий суд, который должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее 10 дней со

дня ее подачи. Представляется, что изменения, внесенные новым Федеральным законом о местном самоуправлении, позволят сделать процедуру роспуска представительного органа муниципального образования не формальной, а нацеленной на практическое применение [8].

Однако не все проблемы разрешены. Отсутствуют действенные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение органами и должностными лицами местного самоуправления собственных полномочий. В связи с этим правильным представляется предложение о внесении дополнения в Закон, которое расширяло бы перечень оснований и порядка наступления ответственности за необеспечение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципального образования. При этом следует законодательно определить критерии ненадлежащего исполнения полномочий органов местного самоуправления.

Список литературы:

- [1] *Замотаев А.О.* Основные понятия и термины местного самоуправления. М., 1996.
- [2] *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. – М., 2008.
- [3] Судебная защита прав местного самоуправления в РФ: Сб. решений федеральных судов. М., 1997.
- [4] Управление муниципальными предприятиями: «Круглый стол» // Городское управление. 1997. № 9.
- [5] *Чернявский А.Г.* Региональная политика: Монография. Абакан, 2000.
- [6] *Чернявский А.Г.* Теоретические и методологические аспекты экономической функции права и региональная власть в период становления и развития рыночных отношений в Российской Федерации: Монография. М., 2000.
- [7] *Шевченко Л.И.* Формирование договорных отношений по поставкам товаров для государственных нужд // Хозяйство и право. 1999. № 12. С. 3-32.
- [8] *Шевченко Л.И.* Актуальные направления в исследовании проблем, связанных с совер-

шением правового регулирования отношений в сфере энергетики // Юрист. 2011. № 11. С. 11-17.

[9] *Шевченко Л.И.* Спорные вопросы совершения условных сделок в предпринимательской деятельности и судебно-арбитражной практике // Закон. 2009. № 7. С. 205-214.

[10] *Шевченко Л.И.* О соотношении государственного и договорного регулирования отношений по снабжению энергоресурсами / В книге: Энергетика и право Лахно П.Г., Шевченко Л.И. Москва, 2009. С. 68-76.

Spisok literatury:

- [1] *Zamotaev A.O.* Osnovny'e ponyatiya i terminy' mestnogo samoupravleniya. M., 1996.
- [2] *Kutafin O.E., Fadeev V.I.* Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii. Uchebnik. – M., 2008.
- [3] *Sudebnaya zashhita prav mestnogo samoupravleniya v RF: Sb. reshenij federal'ny'x sudov.* M., 1997.
- [4] *Upravlenie municipal'ny'mi predpriyatiyami: «Krugly'j stol»* // *Gorodskoe upravlenie.* 1997. № 9.
- [5] *Chernyavskij A.G.* Regional'naya politika: Monografiya. Abakan, 2000.
- [6] *Chernyavskij A.G.* Teoreticheskie i metodologicheskie aspekty' e'konomicheskoy funkcii prava i regional'naya vlast' v period stanovleniya i razvitiya ry'nochny'x otnoshenij v Rossijskoj Federacii: Monografiya. M., 2000.
- [7] *Shevchenko L.I.* Formirovanie dogovornyh otnoshenij po postavkam tovarov dlja gosudarstvennyh nuzhd // *Hozhajstvo i pravo.* 1999. № 12. S. 3-32.
- [8] *Shevchenko L.I.* Aktual'nye napravlenija v issledovanii problem, svjazannyh s sovershenstvovaniem pravovogo regulirovanija otnoshenij v sfere jenergetiki // *Jurist.* 2011. № 11. S. 11-17.
- [9] *Shevchenko L.I.* Spornye voprosy sovershenija uslovnih sdelok v predprinimatel'skoj dejatel'nosti i sudebno-arbitrazhnoj praktike // *Zakon.* 2009. № 7. S. 205-214.
- [10] *Shevchenko L.I.* O sootnoshenii gosudarstvennogo i dogovornogo regulirovanija otnoshenij po snabzheniju jenergoresursami / V knige: *Jenergetika i pravo Lahno P.G., Shevchenko L.I.* Moskva, 2009. S. 68-76.

