

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Мункуева Светлана Алексеевна

**ПРОБЛЕМЫ НАДЕЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ
РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ
И ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Пешин Н.Л.

Москва – 2017

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретические основы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	
§1. Понятие и сущность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	16
§2. Отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления: понятие, виды, признаки и объем.....	35
§3. Формы и правила передачи государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации.....	66
Глава 2. Особенности практики построения модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в области передачи государственных полномочий	
§1. Сравнительный анализ моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере передачи отдельных государственных полномочий в Российской Федерации и зарубежных странах.....	90
§2. Законодательная практика реализации моделей передачи отдельных государственных полномочий в Республике Бурятия и Забайкальском крае органам местного самоуправления.....	112
Глава 3. Тенденции наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в субъектах Российской Федерации	
§1. Проблемы определения пределов и практика государственного контроля в сфере осуществления переданных органам местного самоуправления полномочий в Республике Бурятия и Забайкальском крае..	135
§2. Проблемы ответственности за реализацию переданных отдельных государственных полномочий местным органам власти в Республике Бурятия и Забайкальском крае.....	157
Заключение	175
Библиография	186

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. В условиях активного развития российской государственности и демократии особое значение приобретают проблемы совершенствования законодательного регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, в частности при передаче отдельных государственных полномочий на места. Особую актуальность приобретает эффективность государственного управления в субъектах Российской Федерации, которая в свете активного развития практики наделения полномочиями органов местного самоуправления, во многом зависит от осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Выбор в качестве модельных субъектов исследования Республики Бурятия и Забайкальского края не случаен. Он вызван особенностями Сибирского федерального округа, в котором из 12 субъектов самый крупный – Красноярский край находится на севере, а остальные – на юге округа. Республика Бурятия и Забайкальский край являются забайкальскими регионами с экологическими особенностями, связанными с защитой озера Байкал. Данная особенность географического расположения может приводить к передаче отдельных государственных полномочий, связанных с природоохранной деятельностью государства. Отметим, что выбранные модельными, субъекты федерации характеризуются наличием отдаленных муниципальных районов, к которым нужен особый подход при передаче полномочий.

Имея общую историю развития, занимая особое геополитическое расположение на восточной части Сибири, оба субъекта представляют собой два разных вида субъектов федерации – территориальный и национально-территориальный. По численности и составу населения, занимаемой территории и по другим показателям они являются во многом

типичными среди своего вида субъектов. Стоит отметить, что Забайкальский край является относительно новым субъектом с развивающейся законодательной практикой, тогда как Бурятия представляет собой субъект с давней историей развития. В этой связи, интерес привлекает сравнение практики законодательного регулирования института наделения отдельными государственными полномочиями в рассматриваемых субъектах. Это позволило в диссертации сделать ряд выводов и обобщений, характерных для округа в целом.

Вместе с тем, они обладают собственными территориально-правовыми особенностями, проявляющимися в их приграничном расположении. Законодательство Республики Бурятия и Забайкальского края закрепляет собственный подход к правовому регулированию института передачи отдельных государственных полномочий (далее – институт наделения) субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления, в частности к определению содержания понятия, объемов, пределов «наделения», форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, что не может не представлять научного интереса.

Исследование института наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Республике Бурятия и Забайкальском крае с позиции сравнительно-правового анализа позволяет не только выявить общности и различия в реализации института наделения, пути разрешения проблем применения института «наделения», но и предложить пути совершенствования данного института в целом с учетом особенностей указанных субъектов Российской Федерации. Кроме того, сравнительное исследование теории и практики наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации позволяет выстроить модели передачи полномочий, призванные повысить эффективность осуществления местными властями переданных им полномочий субъекта Российской Федерации.

В современной юридической науке исследуются различные аспекты взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, однако отсутствуют научные исследования в области особенностей взаимодействия органов власти при передаче полномочий.

Актуальность темы данного диссертационного исследования определяется:

- возрастающей практикой передачи отдельных государственных полномочий в субъектах федерации и сопутствующих проблем: определение объемов, пределов передачи исследуемых полномочий, их методическое, информационное и кадровое обеспечение, что наиболее наглядно проявляется при исследовании на примере практики конкретных субъектов Российской Федерации, в нашем случае Республики Бурятия и Забайкальского края. Исследование проблем института наделения в двух субъектах Российской Федерации в сравнительно-правовом аспекте позволяет констатировать наличие теоретико-правовых проблем при передаче полномочий не только в локально взятом субъекте Российской Федерации, но и выявить проблемы, характерные для всех субъектов Российской Федерации, требующие научного и законодательного разрешения;

- принятием законодательных изменений в части закрепления государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, преследующих цель определения пределов и периодичности контрольных мероприятий, обеспечения повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий, и, вместе с тем, отсутствием целостной системы государственного контроля за осуществлением переданных полномочий местными властями;

- неустойчивостью законодательства о местном самоуправлении, при котором основной источник в сфере местного самоуправления – Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка 120-ти раз

подвергался изменениям и дополнениям, что негативно сказывается на правоприменительной практике и уровне научных исследований в этой сфере;

- наличием пробелов и неопределенности в установленном Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» механизме передачи отдельных государственных полномочий субъектами Российской Федерации органам местного самоуправления, порождающих проблемы передачи неограниченного количества разных по характеру полномочий субъектами Российской Федерации местным властям, недостаточным их финансированием, бесконтрольностью и отсутствием методического обеспечения. Законодательное закрепление института перераспределения полномочий также вызывает ряд вопросов относительно соотношения с институтом наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

В связи с существовавшими проблемами теоретико-правового и практического характера в области государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, были с 1 января 2014 г. внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее Федеральный закон № 131-ФЗ), которые определили некоторые пределы, основания, периодичность государственного контроля в отношении органов местного самоуправления. Несмотря на указанные изменения законодательства, проблемы теоретического и практического плана не разрешены в полном объеме.

Кроме того, о существующих проблемах при наделении муниципальных властей отдельными государственными полномочиями в субъектах федерации красноречиво свидетельствуют многочисленные судебные разбирательства по

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. - 23.12.2013. -№ 51. - Ст. 6690.

вопросу о правомерности и соблюдении порядка передачи органам местного самоуправления таких полномочий.

Диссертационная работа посвящена комплексному исследованию института наделения отдельными государственными полномочиями органов местных органов власти на примере таких субъектов, как Республика Бурятия и Забайкальский край, анализу теории и практики передачи полномочий субъектов Российской Федерации местным властям, что позволяет говорить о закономерности и единстве проблем института наделения в разных субъектах Российской Федерации. Исследование института наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в указанных субъектах обосновано необходимостью проведения сравнительного анализа практики передачи полномочий, выявления проблематики в исследуемой области в законодательстве субъектов Российской Федерации и выбора путей их разрешения. В работе исследована терминологическая основа, применяемая в законодательных актах, проанализированы научные изыскания ведущих авторов в исследуемой области, а также проблемы практики осуществления переданных полномочий органами местного самоуправления.

Объект исследования. Объектом исследования являются общественные правовые отношения в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, возникающие при наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Предметом диссертационного исследования являются нормы права, установленные законодательством Российской Федерации и ее субъектов, регулирующие различные аспекты наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов федерации, акты органов местного самоуправления, а также правоприменительная практика.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выявление теоретических и практических проблем, возникающих при наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, т.е. исследование терминологической проблемы законодательных актов о наделении полномочиями, определение понятия, видов передаваемых отдельных государственных полномочий, выявление способов, модели и пределов передачи указанных полномочий, а также изучение форм, предела государственного контроля за осуществлением переданных полномочий.

Достижение поставленной цели требует решения определенных исследовательских задач:

- определить соотношение понятий «наделение», «передача» и «делегирование»;
- обозначить признаки, порядок, правила и институциональные элементы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;
- определить объем, пределы наделения полномочиями, выявить модели передачи полномочий на места через призму совершенствования взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления;
- выявить особенности ответственности в исследуемой области, позволяющие обеспечить развитие эффективной государственности;
- посредством выявления основных теоретико-правовых и практических проблем наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ, анализа взаимодействия местных и региональных властей предложить эффективные модели взаимоотношений, позволяющие наиболее эффективно осуществлять переданные отдельные государственные полномочия.

Методология основы исследования. В ходе проведения диссертационного исследования института наделения отдельных

государственных полномочий органам местного самоуправления применены диалектический метод, общенаучные методы познания: анализ, синтез, системный подход, частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, конкретно-социологический, статистический. Выбранные методы применены для изучения теоретико-правовых основ, истории практики наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, а также в целях выявления проблем в исследуемом институте и предложения путей их разрешения.

Метод сравнительно-правового анализа применен в исследовании практики наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации и в зарубежных странах, что позволило более четко обозначить основные тенденции и перспективы развития форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в контексте передачи полномочий.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена трудами ведущих ученых в области местного самоуправления: С.А. Авакьян, И.А. Алексеев, Н.А. Антонова, И.В. Бабичев, О.И. Баженова, Г.В. Барабашев, О.В. Берг, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, М.Ю. Дитятковский, О.А. Ежукова, Р.И. Загидуллин, А.Н. Кокотов, И.А. Космина, А.Н. Кубарков, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, А.В. Мадьярова, И.Г. Мачульская, И.Х. Миннегулов, Т.Н. Михеева, В.С. Мокрый, Т.Г. Морщакова, С.Г. Наймушина, С.Б. Нанба, И.И. Овчинников, А.М. Осавелюк, Н.Л. Пешин, К.А. Пивоваров, А.Е. Постников, Н.В. Постовой, В.В. Пылин, В.В. Таболин, Ю.А. Тихомиров, Н.С. Тимофеев, А.С. Саломаткин, А.А. Сергеев, Н.И. Соломка, О.А. Стукалова, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Н.В. Ханов, В.А. Черепанов, Н.Н. Черногор, Л.Т. Чихладзе, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина, В.Н. Широковских и других, которые несомненно вносят вклад в развитие института наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Нормативную основу диссертационного исследования составили:

1) Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, кодексы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ряда министерств и ведомств, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также муниципальные нормативные правовые акты.

2) Постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов отражающие их правовые позиции относительно законодательства о местном самоуправлении.

3) Конституция Республики Бурятия, Устав Забайкальского края, конституционные законы, законы, кодексы, нормативные правовые акты Правительства Республики Бурятия, ряда министерств и ведомств, а также местных органов государственной власти.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили материалы правоприменительной практики.

Научная новизна исследования. В диссертационном исследовании осуществлено комплексное изучение вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации как одного из институтов муниципального права, выявлены его признаки, особенности и составляющие элементы.

Представлен научный анализ таких смежных понятий, как «передача», «наделение», «делеги́рование», «перераспределение», «предоставление» органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации, как с позиции лингвистики, так и юриспруденции. Предложена авторская формулировка понятия наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Выявлены признаки и особенности правовой природы передаваемых отдельных государственных полномочий.

Представлена проблематика института наделения в субъектах Российской Федерации, таким образом, чтобы стало возможным предложить универсальные методы разрешения теоретико-правовых проблем наделения

отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления во многих субъектах Российской Федерации.

На основе системного анализа предложены модели передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в субъектах РФ, обусловленные особенностями взаимодействия органов государственной и местной властей, как в отечественной, так и зарубежной практике.

Выявлены проблемы контрольной деятельности органов государственной власти за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий в субъектах Российской Федерации. Предложена система государственного контроля, рационализирующая взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

Обозначены проблемы ответственности в рамках института наделения полномочиями органов местного самоуправления, вызванных как законодательными несовершенствами, так и проблемами их практической реализации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является одной из основных форм взаимодействия государства и его органов с органами местного самоуправления, которая имеет сложный организационно-правовой механизм. Выявлено, что указанная форма взаимодействия требует теоретического и законодательного усовершенствования для повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти посредством передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. обосновано, что институт наделения отдельными государственными полномочиями должен быть нацелен на решение государственных и местных вопросов ведения в интересах населения, не выходя за рамки конституционно-правовых принципов организации местной власти.

2. впервые описаны и классифицированы модели передачи отдельных государственных полномочий субъектов РФ органам местного самоуправления.

самоуправления. В частности были выделены следующие модели: «императивная» – передача полномочий происходит в «принудительной» форме без учета позиции местных властей; «диспозитивная» – передача полномочий по инициативе представительных органов местного самоуправления в форме законодательной инициативы органов местного самоуправления или с учетом их мнения при принятии соответствующего закона субъекта РФ; «паритетная» – передача полномочий, в процедуре которой на всех стадиях согласования соответствующего законопроекта участвуют органы власти субъекта РФ и местного самоуправления. Паритетная модель предполагает обязательное согласие органов местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий.

3. обосновано существование двух форм передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления: основная – законодательная и субсидиарная – договорная.

Договорная форма передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления позволит отразить сущность конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления и регулировать передачу отдельных государственных полномочий для нетипичных ситуаций, более конкретно решать вопросы ответственности, кадрового обеспечения и контроля.

4. Обоснована необходимость законодательного закрепления договорной модели передачи отдельных государственных полномочий. В этих целях предложена новая редакция в ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «2. Отдельные государственные полномочия, решение которых в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» может передаваться органам местного самоуправления, наделение органов местного

самоуправления отдельными такими государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации и договорами между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления». Законодательное закрепление договорной модели не противоречит нормам Конституции. Кроме того, прямого запрета договорной формы передачи отдельных государственных полномочий не установлено.

5. доказано, что переданные отдельные государственные полномочия не теряют своего государственного характера и передаются органам местного самоуправления для их осуществления под контролем органов государственной власти и за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

При этом большие объемы государственных полномочий, передаваемых на местный уровень власти, могут снижать эффективность государственного управления. В связи с этим не всегда участие органов местного самоуправления в осуществлении государственной власти в субъекте Российской Федерации, в том числе посредством осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, является оправданным.

6. Анализ правоприменительной практики в сфере реализации переданных полномочий позволил выявить необходимость не только обязательного финансового, но и информационного, методического обеспечения, а также законодательного закрепления мер ответственности как органов местного самоуправления, так и, органов государственной власти.

Для надлежащего и эффективного осуществления переданных отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления предлагается предоставить им кадровые гарантии в законодательном порядке. Выявлено, что в законодательстве Республики Бурятия и Забайкальского края нет норм, регулирующих кадровое обеспечение переданных отдельных государственных полномочий, что, несомненно, является фактором,

снижающим эффективность осуществления переданных отдельных государственных полномочий органом местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Положения и выводы, представленные в диссертационном исследовании, призваны способствовать эффективному взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при передаче и осуществлении переданных отдельных государственных полномочий без ущемления прав обеих сторон и причинения ущерба их интересам и правам граждан.

Результаты исследования могут быть применены в преподавании муниципального права России и дисциплин, связанных с проблемами правового обеспечения и регулирования местного самоуправления.

Апробация результатов исследования. Материалы диссертационного исследования представлены в докладах на международных, всероссийских и региональных научных конференциях, таких как Всероссийская конференция молодых ученых «Актуальные проблемы публичного права» (Екатеринбург, 2009 г.), Межрегиональная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы развития местного самоуправления» (Улан-Удэ, 2010 г.), Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития государства и права в 21 веке» (Улан-Удэ, 2010–2013 гг., Улан-Батор, 2014 г.), Научно-практическая конференция «Современная ситуация в местном самоуправлении России и в Республике Бурятия» по заказу Комитета территориального развития Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия (31 октября 2014 г.). Основные теоретические и практические проблемы диссертационного исследования были предметом обсуждений на заседаниях кафедры «Теория и история государства и права. Конституционное право» Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления (ВСГУТУ), а также на внутривузовских конференциях профессорско-преподавательского состава ВСГУТУ.

Диссертационные исследования реализованы в виде проектов, выигравших конкурс грантов ВСГУТУ 2013 г. на тему «Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий» (код проекта по ГРНТИ: 10.15.31), конкурс грантов ВСГУТУ 2014 г. на тему «Историко-правовое развитие местного самоуправления в Восточной Сибири» (код проекта по ГРНТИ: 10.15.31), конкурс грантов ВСГУТУ 2015 г. на тему «Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия» (код проекта по ГРНТИ: 10.15.31), конкурс грантов ВСГУТУ 2016 г. на тему «Проблемы права и обеспечение законодательства в Республике Бурятия» (код проекта по ГРНТИ: 10.15.31).

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 23 научных работах.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения и библиографии.

Глава 1. Теоретические основы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

§1. Понятие и сущность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Определение понятия «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (далее - наделение полномочиями, наделение) не дано законодателем. Поэтому осуществим теоретическую интерпретацию указанного понятия через его существенные признаки, а также рассмотрим его соотношение с термином «передача» с позиции лингвистов и ведущих юристов.

Позиция ученых лингвистов относительно терминов «наделение», «передача» выражена в толковых словарях русского языка. В словаре русского языка С.И. Ожегова и К.Ю. Шведовой¹ термин наделить определяется как «распределяя, предоставить, дать что-либо». Толковый словарь В.И. Даля² термин «наделять» раскрывает, как «наделить кого-либо чем-либо; снабжать, оделять, одарять, или давать кому, или всем, долю, часть». Как видим, лингвисты толкуют по-разному, предполагая, что путем наделения можно передать полномочие временно или одарить полномочием органы местного самоуправления.

Нет единого подхода к определению указанного понятия и среди юристов. Представленное группирование позиций авторов связано с различными подходами к определению сущности института наделения. Так, согласно первой позиции «наделение» рассматривается как временное или постоянное делегирование полномочий. Данная позиция представлена такими авторами, как В.В. Лазарев, И.И. Овчинников³, Л.В. Лазарев, В.И. Борисов¹,

¹ Ожегов С.И., Шведова К.Ю. Словарь русского языка. 22-е изд., стереотип. М., 2007. С. 347, 500, 161, 578, 96.

² Толковый словарь В.И. Даля. Т. 1-4. М.: Русский язык, 1989-1991. 877 с. // <http://www.slovopedia.com/1/192-0.html>

³ Муниципальное право Российской Федерации: учебник / И.И. Овчинников. - М, 2010. С.460-470.

В.Д. Зорькин, И.Г. Мачульская, В.В. Пылин, И.В. Выдрин², А.А. Уваров³, В.И. Васильев⁴, А.Е. Постников⁵. Однако В.В. Лазаревым в научно-практическом комментарии к Конституции Российской Федерации понятие «наделение» определяется не только как временное или постоянное делегирование полномочий, но и как не полная передача их органам местного самоуправления⁶, т.е. автором указывается не только синонимичность обоих вышеуказанных терминов, но и подчеркивается «не полный» характер передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Если с приравниванием терминов «наделение» и «передача» с «делегированием» мы не согласны и по ходу исследования попытаемся опровергнуть, то в части «не полной» передачи полномочий органам местного самоуправления мы абсолютно солидарны с В.В. Лазаревым. В комментариях к Конституции РФ под редакцией В.Д. Зорькина и Л.В. Лазарева⁷ понятия «наделение» и «передача» указаны как синонимы.

Согласно второй позиции, наделение есть переход определенных полномочий от одного органа власти к другому (Авакьян С.А.⁸, Борисов В.И., Ильяхов А.А., Кажанов О.А., Пивоваров К.А.). Следует согласиться с позицией С.А. Авакьяна, который передачу одним органом власти другому полномочий рассматривает как уступку части исключительных полномочий⁹. Вместе с тем, необходимо учитывать и тот факт, что передача отдельных государственных полномочий возможна между органами власти разных

¹ Словарь по конституционному праву Российской Федерации / В. И. Борисов, А. А. Ильяхов, О. А. Кажанов. М.: Экономика, 2003. С. 109.

² Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: (Конституционно-правовой аспект): монография / И. В. Выдрин. Екатеринбург: УрГЮА, 1998. С. 82–83.

³ Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: Проблемы развития и взаимодействия: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С.186.

⁴ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 250.

⁵ Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / Ю.А. Дмитриев, А.А. Замотаев, В.В. Комарова, В.В. Пылин, Е.Д. Михайлова. СПб., 2007. С.440.

⁶ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев // ИПС «Гарант».

⁷ Комментарии к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: ЭКСМО (2009), 2009. 1056 с. // <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1364066>.

⁸ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие. В 2-х т. / С.А. Авакьян. - 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. Т. 2. 912 с.

⁹ Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М.: Изд. НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. 688 с.

уровней. Кроме того, передать на места возможно только «отдельные» государственные полномочия, а не «исключительные». Коллективом авторов словаря по конституционному праву Российской Федерации передача и делегирование не только отождествляются, но и рассматривается как поручение (передача) полномочий по разрешению и рассмотрению вопросов собственной компетенции постоянно, временно, разово¹. Данное определение, с нашей точки зрения, говорит о возможности передачи полномочий и на постоянной основе.

Третий подход представлен К.А. Пивоваровым, согласно позиции которого «наделение» представляется односторонним волевым актом одного субъекта правоотношения в отношении второго субъекта, при отчуждении, переходе полномочий, причем согласия второго субъекта испрашивать не обязательно... Таким образом, наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления рассматривается в качестве одностороннего способа регулирования объема полномочий органов местного самоуправления посредством передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления на основе принудительного акта органа государственной власти, т.е. в виде закона². Действительно, с указанной позицией сложно не согласиться, если речь идет о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на уровне федерации. Однако во многих субъектах развивается горизонтальная модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, что, в некоторой степени, противоречит принудительному принципу наделения полномочиями. К примеру, в ранее действовавшем Законе Республики Бурятия от 26 января 1999 года № 94-П «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике

¹ Словарь по конституционному праву Российской Федерации / Сост. В.И. Борисов, А.А. Ильяхов, О.А. Кажанов. М., 2003. С. 109.

² Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт. // Сибирский Юридический Вестник. 2002. № 1. // <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1115268>.

Бурятия»¹ было закреплено, что «законопроект, внесенный Правительством Республики Бурятия, рассматривается Народным Хуралом Республики Бурятия при наличии согласия (положительного заключения) представительного органа местного самоуправления». Действующим Законом от 19 апреля 1995 г. № 111-І «О Народном Хурале» в п. 3 ст. 40 закреплено, что «законопроекты, внесенные в Народный Хурал иными субъектами права законодательной инициативы, направляются представительным органам местного самоуправления для внесения замечаний и предложений». Таким образом, к законопроектам, вносимым в республиканский парламент, в сфере передачи отдельных государственных полномочий иными субъектами законодательной инициативы кроме Правительства РБ представительными органами местного самоуправления могут быть внесены предложения и замечания. Следовательно, передача отдельных государственных полномочий происходит в большинстве случаев на «принудительной» основе, но возможна передача полномочий с обоюдного согласия органов государственной и муниципальной власти. Таким образом, наделение отдельными государственными полномочиями может проходить на паритетных началах.

Согласно четвертой позиции, наделение есть делегирование тех или иных полномочий (Глушко Е.К., Данилов С.Ю.², Тихомиров М.Ю. и др.). При этом термин «делегирование» рассматривается как устоявшийся в научном кругу и выражающий суть термина «передача», применяемого в законодательстве. Однако авторы не учли, что наряду с термином «передача» законодателем используется и термин «делегирование». Так, например, в Европейской хартии местного самоуправления, Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральном

¹ Бурятия. 17.05.1995. № 89.

² Принципы местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы идентификации // Конституционный строй России: пятнадцать лет поиска: труды кафедры конституционного и муниципального права / Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов. М.: ТЕИС, 2008. Вып.3 200 с.

законе от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» термин «делегирование полномочий» обозначен как передача для осуществления органам государственной власти субъектов РФ¹. Подобной точки зрения придерживается М.Ю. Тихомиров, определяя делегирование как: «1) наделение полномочиями; 2) делегирование полномочий – временная передача прав, полномочий от одних органов государственной власти или высших должностных лиц другим органам»². В данном случае с автором можно не согласиться, так как нормативно-правовые акты не предусматривают возможности передачи части своих полномочий высшими должностными лицами, хотя теоретически такая ситуация не кажется невозможной.

Позиция приравнивания терминов «наделение» и «делегирование» нами рассматривается как несостоятельная, т.к. в Конституции РФ и ФЗ №131 использован термин «наделение» для обозначения института передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. С лингвистической точки зрения «делегировать – посылать делегатом»³ и, соответственно, использовать термин «делегирование» для обозначения института передачи отдельных государственных полномочий на места не совсем правильно. Однако ст. 17 Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» определено, что полномочия Российской Федерации по государственной регистрации актов гражданского состояния передаются органам государственной власти субъектов РФ с правомочием делегирования

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Юридическая энциклопедия. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 233.

³ Ожегов С.И., Шведова К.Ю. Словарь русского языка. 22-е изд., стереотип. М., 2007. С.161.

органам местного самоуправления¹. В данном случае законодатель устанавливает, что федеральные полномочия «передаются» субъектам РФ, а полномочия региональных властей «делегированы» на места. Кажется очевидным необходимость корректировки терминологии указанного закона в части исключения термина «делегирование» ввиду его противоречия как Конституции РФ и ФЗ №131.

Пятая точка зрения, предложена А.С Саломаткиным, которым наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями представляется видом делегирования полномочий². Хотя, исходя из ст. 17 Федерального закона 2005г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» орган государственной власти Российской Федерации свои полномочия по государственной регистрации актов гражданского состояния передает субъектам федерации, а субъекты их, в свою очередь, вправе делегировать на места. Из вышесказанного вытекает скорее, что делегирование является видом наделения, а не наоборот. Однако, как отмечалось ранее, использование термина «делегирование» весьма спорно.

Согласно шестому подходу наряду с вышеуказанными понятиями употребляется и термин «субделегирование» как способ передачи полномочий субъектов РФ, переданных им органами власти федерации³, а также перераспределение полномочий (Мокрый В.С., Стукалова О.А., Черепанов В.А., Широковский В.Н., Малько А.В⁴, Нанба С.Б⁵, Соловьев

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в ред. от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 02.01.2006. № 1. Ст. 10.

² Саломаткин А.С. О некоторых проблемах становления и совершенствования регионального законодательства // Южноуральский юридический вестник. 1999. № 4. С. 8.

³ Мокрый, В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности / В.С. Мокрый // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 40 – 44.

⁴ Малько А.В. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / А.В. Малько, С.В. Корсакова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С.387.

⁵ Нанба С.Б. Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 32 - 40.

С.Г.¹). Соответственно, автор отмечает возможность перепоручения осуществления государственных полномочий, переданных субъектам РФ, органам местного самоуправления при условии, что такое право предоставлено федеральным законом. Действительно, без указаний на возможность субделегирования полномочий федерации на местный уровень в федеральном законе перепоручать исполнение подобных полномочий не допустимо. В контекст исследуемой позиции подпадает и точка зрения О.А. Стукаловой, которая наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями рассматривает в качестве способа перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Автором выделены такие особенности наделения полномочиями как законодательная форма, государственный контроль, временный характер и обеспечение материальными и финансовыми ресурсами. Кроме того, автором отмечается, что наделению отдельными государственными полномочиями предшествует момент распределения полномочий между уровнями власти. Делегирование, при этом, является способом перераспределения уже разграниченных полномочий².

Федеральным законом от 27.05.2014г. №136-ФЗ статья 26.3 Федерального закона № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была дополнена пунктом 6.1 в соответствии с которым законами субъекта Российской Федерации возможно осуществление перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, законодатель предусмотрел понятие перераспределения полномочий как способа передачи

¹ Соловьев С.Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 16 - 21.

² Малько А.В. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / А.В. Малько, С.В. Корсакова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С.19.

полномочий органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления. Однако, на наш взгляд, приравнивать перераспределение к институту наделения в контексте проводимого исследования несколько не оправдано ввиду того, что указанной нормой закреплено, что «перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации...». В то время, как законы о наделении органов местного самоуправления теми или иными отдельными государственными полномочиями не ограничены сроками деятельности законодательного органа власти субъекта РФ.

Кроме того, перераспределение полномочий носит производный (вторичный) характер, т.е. изменяет уже сделанное ранее наделение отдельными государственными полномочиями и может производиться в тех случаях, когда в муниципальном образовании изменилась ситуация, исчерпаны ресурсы, изменилась стратегия развития субъекта и т.п. В отличие от перераспределения наделение отдельными государственными полномочиями носит первичный характер. Наделение имеет также основное значение не только из-за первичного характера, но из-за объема наделяемых полномочий, поскольку перераспределяется, как правило, какая-то часть переданных ранее полномочий.

При перераспределении происходит изъятие полномочия из компетенции органа власти и его передача другому без финансовых гарантий. В данном случае институт наделения и перераспределения кардинально разнятся.

В контексте вышесказанного следует согласиться с позицией М.С. Чакаловой, которой представлено, что при наделении органов местного самоуправления государственные полномочия не утрачивают государственный характер и только тот орган государственной власти, в чью компетенцию входит осуществление определенного государственного полномочия, обладает необходимыми для этого правами, кадрами, ресурсами,

информацией и другим. Работники органов местного самоуправления, особенно поселений, не являются специалистами в определенной области, например по государственной регистрации актов гражданского состояния или первичному воинскому учету, и самостоятельно, без содействия органов государственной власти, не в состоянии квалифицировано осуществлять отдельные государственные полномочия, что представляется весьма очевидным фактом¹. Хотя законодатель прямо не говорит, что полномочие государственного органа остается в его компетенции, но исходя из смысла норм Федерального закона № 131 п. 1 ст. 19, отдельные государственные полномочия передаются «для осуществления». С позицией необходимости содействия органов государственной власти местным властям следует согласиться. О значимости качественного и количественного кадрового обеспечения органов местного самоуправления как одного из факторов их эффективной деятельности говорят и Шугрина Е.С., Орлов А.В.²

Близкая к вышеуказанной точка зрения высказана в работах В.А. Черепанова³, а В.Н. Широковским дано следующее определение исследуемого понятия: «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – это осуществляемая на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов либо законов субъектов федерации процедура перераспределения предметов ведения и полномочий, в рамках которой полномочия органов государственной власти федерального или регионального уровня реализуются на муниципальном уровне: в городских округах, муниципальных районах»⁴. Данными авторами в связи с неопределенностью позиции законодателя и применения разной

¹ Чакалова М.С. Принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Право и политика. 2009. № 4. С. 20-31.

² Шугрина Е.С., Орлов А.В. Кадровая политика на муниципальном уровне: поиск баланса при решении вопросов государственного и местного значения // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. — М: Изд-во Проспект», 2017. — С.33-49.

³ Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2003. С. 193-194.

⁴ Широковских В.Н. Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2008. — 25 с.

терминологии в нормативных правовых актах предполагается, что «применённый в Конституции РФ 1993 г. термин «наделение полномочиями» является не удачным»¹. Таким образом, О.А. Стукалова предлагает использовать более применяемый на практике термин «делегирование полномочий»². На наш взгляд, данная позиция на практике не применима в связи с возникающей проблемой корректировки всех действующих нормативно-правовых актов, в частности Конституции Российской Федерации. Кроме того, в комментарии к Конституции РФ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ наделение рассматривается как передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, в форме передачи и делегирования³. При этом передача рассматривается как способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором передаваемое полномочие государственного органа исключается из компетенции передающего органа власти и переходит в компетенцию муниципальных властей разово, временно или постоянно. Наделение полномочиями может распространяться на всю систему органов местного самоуправления, на органы одного вида, уровня или региона, в границах одной административно-территориальной единицы⁴. Однако по смыслу ФЗ № 131 передаваемые отдельные государственные полномочия не теряют своей государственной сути и остаются в ведении государственных органов, которые также осуществляют за собой право осуществления контроля за исполнением передаваемых полномочий органами местного самоуправления (ст. 21 ФЗ № 131). Учитывая, что конституционный законодатель и специальное законодательство о местном самоуправлении в ФЗ №131

¹ Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С.18.

² Там же. С.18.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.А. Окуньков. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 1996. // <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=99>

⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л.А. Окуньков. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 1996. // <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=99>

используют термин «наделение» для обозначения передачи отдельных государственных полномочий местным властям, с нашей точки зрения, федеральному и региональному законодателю стоит применять термин «наделение», а не иные слова – синонимы.

Согласно седьмому группированию позиций к определению «наделения» при соотношении понятий «наделение» и «делегирование», предпочтение отдается последнему ввиду его более широкого употребления при определении передачи полномочий (Дитятковский М.Ю.¹, Кубарков А.Н., Шугрина Е.С.²). К примеру, М.Ю. Дитятковский выделяет существование таких понятий, как делегирование, передача, возложение и предоставление. При этом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в форме делегирования. М.Ю. Дитятковский рассматривает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в широком и узком смыслах. В широком смысле, «наделение» автором рассматривается как институт муниципального права. В узком смысле, М.Ю. Дитятковским наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления рассматривается как первоначальная стадия или предварительное условие осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также как форма взаимодействия органов власти государства и местного самоуправления при условии «иерархичности, соподчиненности во взаимодействиях органов государственной власти и органов местного самоуправления»³. С данной точкой зрения сложно согласиться, в частности, с указанной строгой иерархией и соподчинением органов власти государства и местного самоуправления, так как данная ситуация противоречит принципу

¹ Дитятковский М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2008. - № 2. - С. 29 - 31.

² Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - С. 445-459.

³ Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: монография. М.: Юнити-Дана, 2007. С. 182.

«самостоятельности» местного самоуправления от государственной власти, закрепленной в ст. 130 и ст. 132 Конституции РФ.

В свете произведенного группирования позиций ученых касательно терминологии, с которыми мы согласны лишь частично, стоит осуществить анализ законодательства для выявления общих закономерностей используемых понятий и на его основе составить собственную позицию.

Юридическая терминология, использованная законодателем в таких нормативных правовых актах, как Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ¹, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»³, свидетельствует об использовании термина «делегирование» наряду с термином «наделение».

Несмотря на то, что в ФЗ №131 для обозначения передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления используется понятие «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», в Европейской хартии местного самоуправления также встречаются и иные понятия для обозначения того же явления. Так, в п. 1 ст. 4 Европейской хартии устанавливается возможность «предоставления» органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий, а п. 5 ст. 4 установлено, что при делегировании полномочий центральными или

¹ Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985г., ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998. №55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №36. Ст.4466.

² Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (в ред. от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 02.01.2006. № 1. Ст. 10.

региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособления их осуществления к особенностям местных условий. Термин «делегирование» фигурирует еще в п. 2 ст. 8, в котором устанавливается возможность административного контроля со стороны органов государственной власти «...за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий». Следовательно, в хартии термины «наделение» и «передача» не используются, для их обозначения используются выражения «делегирование» и «предоставление».

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г. законодателем используется лишь термин «наделение» в контексте временной или бессрочной передачи отдельных государственных полномочий на места и с сохранением их государственного характера без изъятия у органов государственной власти переданных полномочий. Например, в ст. 19 ФЗ № 131 закреплены требования относительно законов о наделении, в которых должны быть закреплены порядок отчетности, контроля, условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. На наш взгляд, в случае если государственные органы лишались бы права контролирования за исполнением переданных полномочий и в законах не требовалось закрепления условий и порядка прекращения и финансирования исполнения переданных полномочий, следовало бы говорить об исключении данных полномочий из компетенции государственных органов. Однако смысл главы 4 «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» ФЗ № 131 заключается в передаче отдельных государственных полномочий на места только в целях их осуществления (ст. 20 ФЗ №131).

Кроме того Н.С. Бондарь констатирует, что ст. 12 Конституции РФ, как бы признавая «негосударственные» начала местного

самоуправления, предполагает возможность участия муниципальных властей в государственных отношениях¹. Таким образом, подчеркивается, что переданные отдельные государственные полномочия сохраняют свой государственный характер, будучи реализуемыми местными властями.

Возможно, апелляция к решениям Конституционного суда Российской Федерации дала бы разъяснение сложившейся дискуссии относительно рассматриваемых терминов. В решении Конституционного Суда РФ, оформленном в Постановлении 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»² установлено: «Муниципальным органам могут быть посредством закона переданы отдельные полномочия...». 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. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»³ использовано понятие «наделение»: «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем...». Таким образом, 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. Установившаяся «терминологическая коллизия» рассматривается некоторыми авторами как

¹ Особое мнение судьи Н.С. Бондаря. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. N 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»// СПС КонсультантПлюс.

² Постановление Конституционного суда Российской Федерации 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» // Собрание законодательства РФ. 03.02.1997. № 5. Ст. 708.

³ СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

нормальное явление при становлении института «наделение отдельными государственными полномочиями» (например, Загидуллин Р.И.¹).

В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации, таких как Республика Тыва, Адыгея, Бурятия, Иркутская область и др., даются определения понятия «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». Так, в ст. 105 Конституции Республики Бурятия закреплено, что: «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»². Исходя из указанной нормы законодатель применяет термин «наделение». В ст. 7 Закона Республики Бурятия от 22 марта 2005 г. № 1091-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия»³ установлено, что органы местного самоуправления «наделяются отдельными государственными полномочиями». Однако в ст. 1 Закона Республики Бурятия от 26 января 1999 г. № 94-II «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия»⁴ было закреплено, что: «наделение отдельными государственными полномочиями – предоставление государственными органами принадлежащих им полномочий органам местного самоуправления»⁵. Стоит отметить, что термин «наделение», как указывалось ранее, лингвистами рассматривается как «предоставление», т.е. как синонимы. В свою очередь «предоставление» – «отдать в распоряжение,

¹ Загидуллин Р.И. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: проблемы понятийного аппарата // Российский юридический журнал. 2010. http://www.juristlib.ru/book_9001.html

² Конституция Республики Бурятия. Принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г. (с изм. от 6 мая 2013 г. № 3292-IV) // Бурятия, 09.03.1994. № 43.

³ Закон Республики Бурятия «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» от 07.12.2004 N 896-III (в ред. от 14.11.2013 № 60-V) // Бурятия, № 49, 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

⁴ Закон Республики Бурятия от 26 января 1999 г. № 94-II «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия» (утратил силу) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1999. - № 3 (39).

⁵ Там же.

пользование»¹. Исходя из изложенного, региональный законодатель раскрывает суть термина «наделение», используя слова синонимы, зачастую применяя противоречивую терминологию.

Таким образом, в Конституции РФ, ФЗ № 131 и решениях Конституционного суда РФ термины «наделение» и «передача» используются как равнозначные, а терминология в Европейской хартии местного самоуправления, Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральном законе от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» наряду с терминами «наделение», «передача» используются и понятия «делегирование», «предоставление». Данная ситуация указывает на неоднозначное использование терминологий законодателем, что, несомненно, приводит к научным дискуссиям.

Исходя из вышеизложенного, к понятиям «наделение» и «передача» нет единого подхода как у лингвистов, так и у ученых юристов. Так, с точки зрения лингвистики наделение рассматривается как предоставление, распределение, дарение, поручение, возложение, предоставление доли. Кроме того лингвисты не видят существенной разницы между терминами «наделение», «передача», «делегирование», «распределение» и иными синонимичными понятиями. Данная ситуация указывает на то, что суть терминов «наделение» и «передача» с лингвистической и юридической позиции имеют некоторое смысловое противоречие.

Среди ведущих юристов нет единого подхода к определению «наделения». Так, наделение отдельными государственными полномочиями разными авторами рассматривается как: 1) временное или постоянное

¹ Ожегов С.И., Шведова К.Ю. Словарь русского языка. 22-е изд., стереотип. М., 2007. С. 347, 500, 161, 578, 96.

делегирование полномочиями, 2) переход полномочий от одного органа к другому, 3) равнозначное понятие с делегированием, 4) вид делегирования, 5) субделегирование и перераспределение полномочий, 6) односторонний волевой акт принуждения одного органа власти другим. Кроме того есть и позиция, согласно которой термин «делегирование» предпочтительнее ввиду его более частого применения, с чем весьма сложно согласиться. Представленные различия в позициях относительно определения сущности термина «наделение» связаны с терминологическим разнобоем, существующим в законодательстве, который должен быть разрешен путем корректировки нормативных правовых актов. При этом следует учесть то, что в Конституции РФ, ФЗ 131 и решениях Конституционного Суда РФ применен лишь термин «наделение», которому и следует отдать приоритет. Таким образом, предлагается «наделение» отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления рассматривать как срочную или бессрочную передачу для исполнения полномочий на места с сохранением их государственного характера.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления рассматривается и как комплексный институт муниципального права, регулирующий общественные отношения в сфере взаимодействия государственных и местных органов власти при осуществлении передачи исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Об институциональном характере наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления указывают такие авторы как С.Г. Соловьев, М.Ю. Дитятковский. Так, С.Г. Соловьевым указанный институт раскрывается как «обособленная совокупность правовых норм, регулирующих порядок передачи, осуществления, прекращения, финансирования, отчетности и контроля за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных

полномочий»¹. Несмотря на то, что представленное определение нам импонирует, очевидно, что необходимо в исследуемом институте муниципального права выделять следующие подинституты:

понятие, виды и признаки отдельных государственных полномочий, которыми возможно наделить органы местного самоуправления;

правила, порядок и требования к форме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

порядок предоставления финансовых, судебных и иных гарантий органам местного самоуправления для осуществления переданных государственных полномочий органов государственной власти;

осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

государственный контроль осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

порядок прекращения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления;

ответственность за исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Рассматривать наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в качестве отдельного института в муниципальном праве весьма оправдано, ввиду его неопровержимого значения в контексте взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также комплексного характера регулируемых отношений. Кроме того, институт наделения урегулирован «группой однородных норм права, предназначенных для регулирования однородной группы общественных отношений, складывающихся в системе местной публичной власти»².

¹ Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 181.

² Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. М., 2011. С. 11.

Выделением подинститутов исследуемого института наделения осуществлена попытка акцентирования роли и значения института наделения с его проблемами и пробелами на современном этапе развития муниципального права России. Кроме того, столь детальное дробление института наделения позволяет представить пути его совершенствования.

§2. Отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления: понятие, виды, признаки и объем

В целях выявления видов, признаков и объема отдельных государственных полномочий, которые могут быть переданы на местный уровень, необходимо определиться с самим понятием «отдельные государственные полномочия».

Определение понятия отдельных государственных полномочий требует уточнения для определения круга возможных быть переданными государственных полномочий, а также для конкретизации тех полномочий органов государственной власти, которые передаче не подлежат.

Согласно п. 1 ст. 19 ФЗ 131 к полномочиям органов местного самоуправления, установленным федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, относятся отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органами местного самоуправления¹. Указанная норма устанавливает, что «отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления», относятся к полномочиям органов местного самоуправления, не входящим в круг вопросов местного значения. Таким образом, законодатель указывает на то, что передаваемые полномочия обладают государственным значением, не переходя в ранг вопросов местного значения.

Кроме того, исследуемая норма ст. 19 ФЗ 131 закрепляет, что все без исключения полномочия органов государственной власти, которые могут быть переданы органам местного самоуправления, признаны «отдельными государственными полномочиями». Законодатель не уточняет ограничений по передаче тех или иных государственных полномочий на места как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. К примеру,

¹ Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. ст. 3822.

кажется очевидным, что вопросы исключительного ведения органов государственной власти не могут осуществляться органами местного самоуправления. Так, например, по мнению А.Н. Кокотова: «органы местного самоуправления не могут наделяться полномочиями, составляющими исключительную компетенцию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, их органов государственной власти»¹.

В законодательстве Бурятии и Забайкальского края четких видов могущих быть переданными отдельными государственными полномочиями также не установлено. В ч. 2 ст. 105 Конституции Республики Бурятия² и нормах Закона Республики Бурятия от 7 декабря 2004 г. № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия»³ закреплена возможность передачи полномочий на места, но не более того. Уставом Забайкальского края в ст. 65 п. 6 установлено следующее: «органы местного самоуправления могут наделяться законом края отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти края»⁴. Таким образом, краевым законодательством не закреплена разделения государственных полномочий на возможные и невозможные быть переданными на места. Однако стоит отметить, что п. 2 ст. 104 Устава Забайкальского края закреплена следующее: «органы государственной власти края вправе законами края наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и народов, проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований и сохраняющих традиционные образ жизни, хозяйство, промыслы, обычаи и культуру, с

¹ Муниципальное право России: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Кокотова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2014. С. 200.

² Конституция Республики Бурятия. Принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г. (с изм. от 6 мая 2013 г. № 3292-IV) // Бурятия, 09.03.1994. № 43.

³ Бурятия, № 49, 24.03.2005, Официальный вестник № 15.

⁴ Закон Забайкальского края от 17 февраля .2009 г. № 125-33К:Устав Забайкальского края. Принят Законодательным Собранием Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. (ред. от 24.10.2013 № 861-33К) // Забайкальский рабочий. 18.02.2009. № 30.

передачей указанным органам материальных и финансовых средств»¹. Таким образом, региональный законодатель в Основном законе субъекта РФ установил конкретный вид передаваемого государственного полномочия, что на наш взгляд, весьма интересно ввиду отсутствия подобных норм в практике региональных законодателей. Возможно такая ситуация продиктована желанием дать дополнительные гарантии коренным малочисленным народам, но все же данный вид государственного полномочия установлен и закреплен отдельно от остальных полномочий субъекта.

Весьма простое определение дает К.А. Пивоваров: «отдельные государственные полномочия или «порученные» – государственные полномочия, которые передаются местным органам на основании закона с предоставлением необходимых материальных и финансовых средств для их реализации и государственным контролем над исполняющими органами местного самоуправления (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ)»². Схожая точка зрения высказана А.В. Мадьяровой³, хотя ею не произведено конкретных изысканий терминологического порядка для определения «отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления», однако, предложены их признаки: 1) обязательность исполнения органами местного самоуправления, 2) делегированность законом федеральным или региональным, 3) осуществляется за счет субвенций. Данный подход прост и не полностью отражает понятие и признаки отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. Отдельные государственные полномочия следует рассматривать как полномочия, передаваемые и (или) могущие быть переданными органам местного самоуправления предлагается рассматривать как полномочия органов государственной власти исполнительного характера,

¹ Там же.

² Пивоваров К.А. К проблеме передачи отдельных государственных полномочий местным органам самоуправления // Сибирский юридический вестник. 1999. № 3. С.11-15.

³ Мадьярова А.В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа: Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 11 марта 2008 года // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2008.

не относящиеся к вопросам исключительного ведения, передаваемые на места в законодательном порядке при обязательном финансовом сопровождении.

Для формулирования собственного подхода к признакам отдельных государственных полномочий, передаваемых на места, необходимо исследовать позицию законодателя, в нашем случае Республики Бурятия и Забайкальского края. В законах Республики Бурятия и Забайкальского края содержатся нормы, из которых можно выделить признаки отдельных государственных полномочий, передаваемых на места.

Выделим признаки отдельных государственных полномочий, передаваемых на места в Бурятии. Исходя из смысла ст. 105¹ Конституции республики выделим такие признаки передаваемых полномочий, как передача законодательным путем, обязательное материальное и финансовое сопровождение, их осуществление подконтрольно государству. Законом Республики Бурятия от 7 декабря 2004 г. № 186-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия»² в ст. 7 закреплены следующие признаки передаваемых полномочий: срочность и бессрочность (п. 1), полномочия передаются муниципальным районам и городским округам (п. 2), передача полномочий определяется законом (п. 3), финансовая обеспеченность (п. 4), подконтрольность (п. 7), судебная гарантия (п. 7). Указанные признаки в целом являются традиционными, однако стоит в число выявленных признаков включить обязательность согласия (положительного заключения) представительного органа местного самоуправления на передачу им отдельных государственных полномочий субъекта³. Предполагаем, что введение обязательного согласия представительного органа местного самоуправления на передачу им полномочий может к повышению эффективности их реализации.

¹ Конституция Республики Бурятия. Принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г. (с изм. от 6 мая 2013 г. № 3292-IV) // Бурятия, 09.03.1994. № 43.

² Закон Республики Бурятия «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» от 07.12.2004 № 896-III (в ред. от 14.11.2013 № 60-V) // Бурятия, № 49. 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

³ Прим.: данный признак был закреплен в ст.1 Закона Республики Бурятия от 26 января 1999 г. № 94-II «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия» (утратил силу) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. –1999. – № 3 (39).

Кроме того, спорным становится вопрос о передаче отдельных государственных полномочий только муниципальным районам и городским округам. Так, Конституционный суд РФ постановил следующее: «...на первичном (базовом) территориальном уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых - удовлетворение его основных жизненных потребностей, т.е. непосредственное решение вопросов местного значения, что, однако, не исключает их участия в соответствии с законом в осуществлении отдельных государственных полномочий (часть 2 статьи 14.1 и часть 3 статьи 19)...»¹. Следовательно, Конституционным судом РФ констатируется, что передача отдельных государственных полномочий возможна и поселениям.

Аналогичная ситуация сложилась и в законодательстве Забайкальского края, в котором не имеется специального закона о порядке наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. Признаки передаваемых полномочий установлены в ст. 65 Устава Забайкальского края: порядок передачи полномочий определяется в законодательной форме, подконтрольность, финансово-материальная обеспеченность и судебная гарантированность. Краевому законодателю стоит учитывать былую практику Читинской области. Так, в соответствии с Законом Читинской области от 8 июля 1998г. № 132-ЗЧО «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в Читинской области отдельными государственными полномочиями» нами выделены следующие признаки отдельных государственных полномочий, передаваемых на места: 1) передаваемые полномочия являлись полномочиями

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-27052014-n-136-fz-o/>

как областной Думы, так и Администрации Читинской области, за исключением государственных полномочий, относящихся к исключительным полномочиям областной Думы или изменяющими Устав Читинской области (ст. 1), а также полномочий, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан (ст. 2); 2) полномочия финансово обеспечивались (ст. 7) ежегодно законом субъекта о бюджете на очередной финансовый год; 3) полномочия могли быть изъяты органами государственной власти по разным основаниям (ст. 5); 4) исполнение переданных полномочий было подконтрольно государственным органам (ст. 9); 5) ответственность за неисполнение устанавливалось законодательно (ст.10). Действительно, в Читинской области передача полномочий на места была более четко определена и законодателю Забайкальского края есть повод применить прошлую практику.

Справедливости ради стоит отметить, что ни законодатель республики, ни законодатель края не устанавливают, какие именно отдельные государственные полномочия могут быть переданы на места, а какие нет. Такая ситуация должна быть разрешена путем принятия законов субъектов РФ о порядке передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления с учетом предыдущей законодательной практики.

В свете вышесказанного предполагаем, что отдельные государственные полномочия обладают рядом черт. Так, предлагается к указанным чертам относить следующие: 1) они передаются на основании закона; 2) передаются для исполнения; 3) не относятся к предметам исключительного ведения органов государственной власти; 4) их исполнение финансируется бюджетом соответствующего государственного уровня; 5) реализация законов об их передаче предусматривается законом о бюджете на очередной финансовый год; 6) исполняются подконтрольно органам государственной власти; 7) исполняются органами местного самоуправления подотчетно и под ответственность (однако нельзя отвергать полную безответственность органов государственной власти); 8) передаются на определенный срок или без таковой оговорки (хотя, на наш взгляд природа самой передачи отдельных

государственных полномочий органам местного самоуправления предполагает наличие определенных сроков передачи и исполнения); 9) их осуществление сопровождается гарантиями судебного, финансово-методического характера.

К классификации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, также нет единого подхода. Такие авторы, как М.Ю. Дитятковский¹, В.Н. Широковских предлагают неоправданно расширенный перечень отдельных государственных полномочий. Отметим, что некоторые государственные полномочия являются исключительными, т.е. это такие полномочия, которые имеют особый характер и их исполнением может заниматься исключительно тот орган, в чьей компетенции находится полномочие. Подобные полномочия передавать на места не следует и мы разделяем позицию Т.Г. Морщаковой² и Н.С. Бондаря³. Кроме того, Н.С. Бондарь указывает на «ограниченный, строго дозированный (законодателем) характер» передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, подчеркивая, что «соответствующие ограничения касаются как количественных показателей (объема государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления), так и их качественных характеристик, т.е. самой природы, функционально-компетенционного назначения передаваемых полномочий»⁴.

Предлагаем полномочия органов государственной власти разделить на: 1) полномочия, могущие быть переданными на места; 2) переданные на места в соответствии с законом; 3) полномочия, передача которых не может быть осуществлена в связи с исключительным характером последних. Таким образом, полномочия, могущие быть переданными на места и переданные органам местного самоуправления для осуществления, следует рассматривать

¹ Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: монография. М.: Юнити-Дана. 2007. С.56-59.

² Морщакова Т.Г. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т.1. / Под ред. Морщаковой Т.Г. М., 2003. С.57-58.

³ Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп./ Н. С. Бондарь. М.: Юнити-Дана: Закон и Право. 2006. С.178.

⁴ Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп./ Н. С. Бондарь. М.: Издательство Юрайт. 2013. С.564.

в качестве отдельных государственных полномочий, которые можно классифицировать:

1) в зависимости от того, к чьему предмету ведения относится передаваемое полномочие: федеральные, совместного ведения РФ и ее субъектов, субъектов РФ (п. 1 ст. 19 ФЗ № 131);

2) в зависимости от областей (сфер) их осуществления: в области землепользования, недропользования, водных, лесных и других природных ресурсов; в области природоохранной деятельности; в области общих вопросов воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; в координации вопросов здравоохранения, социальной защиты, включая социальное обеспечение; в области жилищно-коммунального хозяйства; в области чрезвычайных ситуаций, мобилизационной работы в народном хозяйстве; в области регистрации актов гражданского состояния; в области государственного строительного контроля; в области иных направлений деятельности органов государственной власти (ст. 7 Закона РБ «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия»). Данная классификация весьма рациональна, но необходимо учитывать, что полностью передать данные полномочия муниципалитетам невозможно и потому приставка «в области» позволяет говорить о передаче некоторой части полномочий в перечисленных вопросах;

3) в зависимости от сроков передачи: срочные и бессрочные (данные виды выявлены нами из п. 4. ст. 19 ФЗ № 131, согласно которой «органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий», а также в соответствии со ст. 4 Закона Читинской области от 8 июля 1998г. № 132-ЗЧО «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в Читинской области отдельными государственными полномочиями» и ст. 6 Закона Республики Бурятия от 26 января 1999 г. №94-

II «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия»);

4) в зависимости от императивности исполнения полномочий: передаваемые на основании закона (обязательные к исполнению) и полномочия, не переданные по закону, но осуществляемые по решению органа местного самоуправления (последний вид указан в ст. 20 ФЗ № 131: «органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст.19 настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий»);

5) в зависимости от содержания отдельные государственные полномочия подразделяются на полномочия с правомочием правового регулирования той или иной деятельности и без такового, а также полномочия исключительно исполнительного характера.

Видовое разделение отдельных государственных полномочий предлагается и В.Н. Широковским, который осуществляет классификацию передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по следующему ряду оснований: по их содержанию; в зависимости от областей (сфер) их осуществления; в зависимости от того, по какому предмету ведения передаются отдельные государственные полномочия, по источнику их правового регулирования¹.

Актуален вопрос, кем могут передаваться органам местного самоуправления. Исходя из смысла п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», возможна передача органам местного самоуправления всех полномочий Российской Федерации и ее субъектов, предусмотренных

¹ Широковских В.Н. Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2008. С.18-19.

Конституцией РФ. При этом федеральные полномочия могут передаваться как федеральными законами, так и законами субъектов РФ. Субъект федерации собственные полномочия передает только своими законами. Следовательно, у Российской Федерации есть возможность передачи местным властям лишь собственных полномочий и по предметам совместного ведения. При этом у федеральных властей отсутствует правомочие распоряжения переданными субъекту РФ полномочиями. В свою очередь, субъекты РФ вправе передавать, во-первых, собственные полномочия по предметам ведения субъектов РФ и собственные полномочия по предметам совместного ведения, и, во-вторых, также переданные субъектам РФ федеральные полномочия¹. Исходя из подобной точки зрения, к видам государственных полномочий, передаваемых на места, относятся все полномочия органов государственной власти и их классификации являются тождественными.

В этой связи следует исследовать нормы статьи 6 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», согласно которому законами субъекта РФ в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в РФ, «органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, указанных в пункте 2 настоящей статьи (за исключением подпунктов 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32 – 36, 38 – 40, 42, 48, 52, 58 и подпункта 64 (кроме полномочий, передаваемых органам местного самоуправления муниципальных районов по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов) пункта 2 настоящей статьи), с передачей органам местного самоуправления необходимых

¹ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. 2008. № 3. С 21-26.

материальных и финансовых ресурсов»¹. В качестве разъяснения укажем, что в пункте 2 ст. 26.3 ФЗ-184 перечислены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Таким образом, федеральный законодатель указал на перечень вопросов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, могущих быть переданными органам местного самоуправления субъектами РФ за счет регионального бюджета. Несомненно то, что установленный перечень вопросов совместного ведения конкретизирует круг полномочий, могущих быть переданными на места. Однако законодательство остается скудным относительно вопросов регулирования тех полномочий, которые не могут быть переданы на места.

А.В. Мадьяровой указываются также источники правового регулирования разных видов государственных полномочий, к которым относятся ст. 71 и 72 Конституции РФ, договоры о разграничении полномочий, ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иные федеральные законы. Автором подчеркивается тот факт, что предметы исключительного ведения субъектов РФ в Конституции РФ не названы прямо. В ст. 73 Конституции РФ закреплён «остаточный принцип», согласно которому к этой группе относятся все вопросы, не указанные в ст. 71 и 72 Конституции РФ. В связи с этим А.В. Мадьяровой отмечается, что собственных полномочий у субъектов РФ в чистом виде практически нет, большинство из них так или иначе восходят к каким-либо предметам совместного ведения, являются их продолжением (например, установление системы органов государственной власти как предмет собственного ведения трудно отделить от определения общих принципов организации органов

¹ Российская газета. № 206. 19.10.1999.

государственной власти как предмета совместного ведения, это можно сделать лишь формально). К собственным полномочиям можно отнести: 1) государственные награды и почетные звания субъекта РФ; 2) официальную символику субъекта РФ; 3) административно-территориальное устройство субъекта РФ¹; 4) собственность субъектов РФ и управление ею². С подобной сокращенной вариацией полномочий субъектов РФ трудно согласиться, так как Конституцией Республики Бурятия ст. 63 предусмотрены следующие собственные полномочия Республики Бурятия:

- а) принятие Конституции Республики Бурятия и поправок к ней, контроль за ее соблюдением;
- б) законодательство Республики Бурятия;
- в) административно-территориальное устройство Республики Бурятия;
- г) защита государственно-правового статуса Республики Бурятия;
- е) установление системы республиканских органов государственной власти, порядок их организации и деятельности, формирование государственных органов, обеспечение деятельности органов местного самоуправления в Республике Бурятия;
- ж) государственная собственность Республики Бурятия;
- з) организация государственной гражданской службы Республики Бурятия;
- и) республиканский бюджет, республиканские налоги и сборы, республиканские фонды экономического, социального и культурного развития;
- к) правовое регулирование политического, экономического и социально-культурного развития Республики Бурятия;

¹ Собрание законодательства РФ. 03.02.1997. № 5. Ст. 708.

² Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. 2008. № 3. С 21-26.

м) осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;

н) представительство и участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели;

о) заключение Федеративного договора, межпарламентских и межправительственных договоров и соглашений;

п) государственные награды и почетные звания Республики Бурятия;

р) другие вопросы, отнесенные Конституцией Республики Бурятия к ведению государственных органов Республики Бурятия.

Из вышеперечисленных предметов ведения Республики Бурятия возможны к передаче органам местного самоуправления только пункты ж) собственность республики и р) другие вопросы, отнесенные Конституцией Республики Бурятия к ведению государственных органов Республики Бурятия, причем последний предмет ведения весьма пространный и может включать в себя любой вопрос стратегического назначения. Остальные предметы ведения не могут передаваться для осуществления на места ввиду их очевидного исключительного характера. Хотя прямого запрета ни их передачу не оговорено ни в одном законодательном акте. Следовательно, не все полномочия органов государственной власти можно передать на места, а точнее сказать, полномочия, указанные в Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Бурятия, передаче органам местного самоуправления не подлежат. Однако существующая практика передачи государственных полномочий органам местного самоуправления требует классификации государственных полномочий на предмет «способности быть переданными органам местного самоуправления». Действующее законодательство Бурятии и Забайкальского края не предусматривает перечня передаваемых полномочий, как уже отмечалось ранее.

Закон Читинской области от 8 июля 1998 г. № 132-ЗЧО «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в

Читинской области отдельными государственными полномочиями» в ст. 1 устанавливал, что органы государственной власти области вправе наделить органы местного самоуправления только полномочиями, относящимися к предметам ведения Читинской области. Далее в ст. 2 было закреплено, что «в состав передаваемых государственных полномочий могут входить полномочия как областной Думы, так и Администрации Читинской области»¹. Этой же нормой статьи 2 предусматривались государственные полномочия, не передаваемые органам местного самоуправления: «не допускается наделение государственными полномочиями, относящимися к исключительным полномочиям областной Думы или изменяющими Устав Читинской области. Не могут передаваться государственные полномочия, обеспечивающие защиту прав и свобод граждан». Казалось бы, налицо коллизия норм закона, ведь первая норма говорит о возможности передачи полномочий областной Думы, а следующая исключает возможность передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, относящиеся к исключительным полномочиям Думы. Однако в качестве коллизии данные нормы регионального закона мы не рассматриваем, так как в данном случае имеет место соотношение общей и специальной норм права.

В подтверждение необходимости урегулирования перечня государственных полномочий, не подлежащих передаче органам местного самоуправления, Прокуратурой Забайкальского края выявлены случаи передачи органами власти субъекта полномочий, на передачу которых они не имели прав. Так, например, по результатам прокурорских проверок было выявлено, что со стороны органов государственной власти Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа допускались нарушения законодательства при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Нормы законов Агинского Бурятского автономного округа «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по

¹ <http://docs.cntd.ru/docume№t/922202228>.

назначению и выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью», а также нормы законов Читинской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по социальной поддержке семей, имеющих детей» противоречили федеральному законодательству в части наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в этой сфере. Следует отметить, что в России установлена единая система единовременных государственных пособий гражданам, имеющим детей, которая финансируется из средств федерального фонда компенсаций, образованного в составе федерального бюджета. Согласно федеральному законодательству, органам государственной власти субъектов РФ не предоставлено право передачи этих полномочий органам местного самоуправления. В связи с этим решениями Читинского областного и Агинского окружного суда нормы о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими¹.

Интересным моментом в институте наделения отдельными государственными полномочиями является и вопрос об объемах передачи государственных полномочий на места. Справедливости ради стоит отметить, что определение объемов передаваемых отдельных государственных полномочий является оценочной категорией, которую предлагаем выявлять через определение границ и пределов исполнения данных полномочий органами местного самоуправления.

Одними авторами указывается, что «объем передаваемых государственных полномочий не может быть слишком велик»², уточняя при этом, что объем переданных отдельных государственных полномочий не

¹ Забайкальский край: региональные власти наделили себя государственными полномочиями //http://zabinfo.ru. 5 июня 2009 г.

² Муниципальное право России: учебник для бакалавров / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.:Прспект. 2013. 203-221.

может превалировать над объемом вопросов местного значения. С указанной позицией стоит согласиться, т.к. в противном случае деятельность органов местного самоуправления будет направлена всецело на осуществление переданных им полномочий государства в ущерб собственным вопросам ведения. Однако для сопоставления объемов передаваемых отдельных государственных полномочий с полномочиями по разрешению вопросов местного значения необходимо установить критерии их расчета, чего на данный момент в науке не произведено. Расчет и сопоставление объемов указанных полномочий может быть, на наш взгляд, произведен лишь при помощи сопоставления трудоемкости их исполнения с учетом не только финансовых и материальных затрат, но и затрат времени и человеческого ресурса.

Некоторыми авторами указывается необходимость передачи «незначительного объема полномочий»¹. В данном случае, автор определять степень «незначительности» объемов передаваемых полномочий предлагает с позиций соотношения с полномочиями органа государственной власти и местного самоуправления в соответствующей сфере. Действительно, подход автора кажется весьма рациональным, когда речь заходит о соотношении объемов государственного органа и передаваемых полномочий. В данной ситуации полнообъемного «перехода» полномочий не происходит хотя бы из того положения, что контрольные полномочия сохраняются за государственными властями. Однако не стоит забывать, что передаче на места могут подвергнуться и полномочия, никак не соотносящиеся с полномочиями и вопросами ведения муниципалитетов. Тогда соотношения объемов полномочий в соответствующей области произвести невозможно.

При осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных на места, возникает ситуация, при которой органы местного самоуправления получают определенный объем прав при осуществлении

¹ Например, Мадьярова А.В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа: материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 11 марта 2008 года // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2008.

определенного объема переданных им государственных полномочий. В связи с тем, что объем прав органов местного самоуправления, возникающий при осуществлении переданных им полномочий, неразрывно связан с объемом указанных полномочий, кажется очевидным начать с изучения первых.

Стоит обратить внимание, что при наделении отдельными государственными полномочиями субъектов РФ используются разные термины: наряду с «осуществлением», еще и «исполнение» и «реализация». Например, в ранее действовавшем Законе Республики Бурятия «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия» в ст. 2 закреплялось, что «наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями основывается на следующих принципах: ... б) передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые могут быть реализованы в интересах муниципальных образований и без ущерба законным правам и интересам Республики Бурятия ... д) содействия государственной власти Республики Бурятия органам местного самоуправления в реализации ими отдельных государственных полномочий; е) взаимной ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления перед государством в деле реализации переданных отдельных государственных полномочий»¹. В цитируемой норме закона применяется термин «реализация отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления». В то же время в ст. 5 указанного закона применяются выражения «осуществление», «исполнение», в ст. 8 – «реализация», в ст. 17 – «выполнение переданных им государственных полномочий». Кроме того, в ст. 7 Закона Республики Бурятия от 07.12.2004 № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления выражено термином «осуществление»: «органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать

¹ Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1999. № 3(39).

собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий Республики Бурятия в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования». Согласно ст. 66 Устава Забайкальского края «органы местного самоуправления могут наделяться законом края отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти края». Таким образом, органам местного самоуправления в Забайкальском крае передаются отдельные государственные полномочия края для реализации исполнения и осуществления. Исходя из вышеуказанных норм законов органам местного самоуправления передача отдельных государственных полномочий Республики Бурятия и Забайкальского края осуществляется для их исполнения, осуществления, реализации и выполнения. Данный терминологический разнобой возможно разрешить не только через изменение вышеуказанных нормативных актов субъектов РФ, но для начала необходимо определить термин, который должен использоваться.

В виду обязательности соответствия нормативных актов субъектов РФ законодательству Российской Федерации стоит апеллировать к нормам ФЗ № 131. Так, в соответствии со ст. 19 ФЗ № 131, закрепившей, что «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», а также иным статьям в данном законе отдельные государственные полномочия передаются органам местного самоуправления для осуществления. Таким образом, данная формулировка должна быть использована и в законодательстве Республики Бурятия и Забайкальского края для обозначения объемов передаваемых полномочий. При этом осуществление переданных на места государственных

полномочий выражается в правомочиях органов местного самоуправления для их осуществления и реализации, которые и очерчивают объем переданных полномочий. Отметим, что относительно объема передаваемых государственных полномочий, в ФЗ № 131 ст. 19 п. 6 предусмотрена законодательная обязанность установления в законах федерации и субъектов РФ прав и обязанностей органов местного самоуправления при осуществлении ими переданных им отдельных государственных полномочий, т.е. закон о наделении должен содержать положения, указывающие объем полномочий органов местного самоуправления при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий. Согласно с п. 3 ст. 20 объем полномочий ограничивается и размерами выделенных муниципальным образованиям для осуществления переданных им полномочий материальных ресурсов и финансовых средств, т.к. органы местного самоуправления несут ответственность лишь в пределах переданных им субвенций. Кроме вышеперечисленного, п. 5 ст. 20 ФЗ № 131 закреплено право органов местного самоуправления дополнительно использовать собственные средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий при условии, что возможность осуществления подобных расходов предусмотрена федеральными законами. Кроме того, предусмотрено право органов местного самоуправления использовать собственные средства для дополнительного финансирования переданных им полномочий в качестве дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи отдельных категорий граждан в зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 5 ст. 20 ФЗ № 131). Исходя из вышеуказанного, объем полномочий по осуществлению отдельных государственных полномочий очерчивается правами и обязанностями органов местного самоуправления, возникающих у них в силу предписаний законов о наделении. При этом передается часть государственных полномочий с сохранением контрольных полномочий за государственными органами.

На фоне предусмотренных федеральным законодательством объемов полномочий следует осуществить анализ законодательства Республики Бурятия и Забайкальского края. Конституцией Республики Бурятия в ст. 105 устанавливается право муниципалитетов получать субвенции из республиканского бюджета для осуществления переданных отдельных государственных полномочий, а также в ст. 106 право местного самоуправления «...на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Бурятия и законами Республики Бурятия». Законом Республики Бурятия от 7 декабря 2004 г. № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» в ст. 7, как и в ст. 105 Конституции РБ, гарантируется финансовое сопровождение переданных полномочий. В ст. 6 этого же закона установлено, что «взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти Республики Бурятия осуществляются посредством: заключения соглашений и договоров о совместных планах, действиях; создания постоянно действующих координационных, консультативных, совещательных органов; создания иных рабочих органов». Из указанной нормы вытекает право органов местного самоуправления на создание совместных планов, координационных, консультативных и иных органов, в том числе для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

Вследствие того, что представленные нормы законов республики указывают лишь на правомочия органов местного самоуправления, возникающие при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий, стоит обратиться к специальным законам республики о передаче тех или иных отдельных государственных полномочий на места, которые более точно очерчивают объемы переданных полномочий. В Республике на

данный момент действует 10 специальных законов о передаче следующих отдельных государственных полномочий: в сфере трудовых отношений¹, опеки и попечительства, обеспечения прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление², создания и организации деятельности административных комиссий³, осуществления расчетов и предоставления дотаций поселениям за счет средств республиканского бюджета⁴, лицензирования розничной продажи алкогольной продукции⁵, регулирования тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта)⁶, в области образования⁷, хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, относящихся к государственной собственности республики Бурятия⁸, поддержки

¹ Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия в сфере трудовых отношений» от 13 октября 2010 г. № 1641-IV // Бурятия. 14.10.2010. № 189.

² Закон Республики Бурятия «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству, обеспечению прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление в Республике Бурятия и наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями» от 4 марта 2008 г. № 137- IV // Бурятия. 06.03.2008. № 39.

³ Закон Республики Бурятия «Об административных комиссиях в Республике Бурятия и о наделении органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия по созданию и организации деятельности административных комиссий» от 5 мая 2005 г. № 1143-III (в редакции от 14.11.2013 № 66-V) // www.egov-buryatia.ru. 15.11.2013.

⁴ Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов в Республике Бурятия государственными полномочиями Республики Бурятия по расчету и предоставлению дотации поселениям за счет средств республиканского бюджета» от 7 сентября 2007 г. № 2490- III (ред. от 14.11.2013) // Бурятия. 12.09.2007. № 169.

⁵ Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями по осуществлению лицензирования розничной продажи алкогольной продукции» от 29 декабря 2005 г. № 1455- III (ред. от 14.11.2013) // Бурятия. 04.01.2006. № 1.

⁶ Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями Республики по регулированию тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта)» от 14 марта 2008 г. № 79- IV (в ред. от 10 мая 2012 г.) // Бурятия. 15.03.2008. № 45.

⁷ Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями в области образования» от 8 июля 2008 г. № 394- IV (в ред. от 05 июля 2013 г. № 3436-IV) // Бурятия. 12.07.2008. № 125.

⁸ Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Республики Бурятия» от 6 июля 2006 г. № 1805-III (ред. от 14 ноября 2013)) // Бурятия. 08.07.2006. № 123.

сельскохозяйственного производства¹, организации оказания медицинской помощи² и контролю за строительной деятельностью. В каждом отдельно взятом законе республики касательно передачи вышеперечисленных полномочий закреплен определенный объем полномочий, переходящий органам местного самоуправления при их осуществлении. Так, ст. 1 Закона Республики Бурятия от 14 марта 2008 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями республики по регулированию тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта)» установила, что органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями по регулированию тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта). Данный пример является единичным в законодательной практике наделения отдельными государственными полномочиями, так как предусматривает небольшой объем передаваемых полномочий. Тогда как в ст. 4 Закона Республики Бурятия «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству, обеспечению прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление в Республике Бурятия и наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями» от 4 марта 2008 г. определен наиболее обширный объем передаваемых отдельных государственных полномочий в отношении несовершеннолетних (51 полномочие), совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными, совершеннолетних дееспособных лиц (13

¹ Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия по поддержке сельскохозяйственного производства» от 11 июля 2011 г. № 2167-IV (в ред. от 7 марта 2013 г. № 3213-IV) // <http://www.garant.ru/hotlaw/buryat/340151/>.

² Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи» от 23 декабря 2011 г. № 2470-IV // Бурятия. 27.12.2011. № 241.

полномочий), нуждающихся по состоянию здоровья в попечительстве в форме патронажа (5 полномочий). В ст. 1 исследуемого закона закреплено наделение органов местного самоуправления «...отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, по обеспечению прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление», т.е. законодатель определил область наделения. Конкретизация передаваемых государственных полномочий закреплена в ст. 4 этого же закона, создавая ощущение передачи непосильно большого объема 69 полномочий для местных органов власти. Передача столь большого объема полномочий субъекта в области опеки и попечительства на местный уровень власти является обычной практикой, возможно, в виду эффективности их осуществления именно органами местного самоуправления и в интересах населения.

В Республике Бурятия законодатель закрепляет и определенный объем правомочий, возникающих у местных властей при осуществлении переданного объема государственных полномочий, которые при сравнении законов о наделении обладают одинаковым содержанием. Вследствие того, что указанные правомочия у местных властей возникают лишь при передаче им отдельных государственных полномочий, на наш взгляд, они являются составной частью полномочий, без которых осуществление отдельных государственных полномочий, переданных на места, невозможно. Так, при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий республики органы местного самоуправления правомочны: 1) принимать муниципальные правовые акты по вопросам осуществления государственных полномочий в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия; 2) обращаться в орган исполнительной власти Республики Бурятия, уполномоченный Правительством Республики Бурятия (далее – уполномоченный орган исполнительной власти), за оказанием методической помощи по вопросам

осуществления государственных полномочий; 3) запрашивать и получать в установленном порядке от организаций всех организационно-правовых форм и форм собственности, органов местного самоуправления информацию, необходимую для осуществления государственных полномочий; 4) использовать по целевому назначению финансовые и материальные средства и дополнительно собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Вышеперечисленные правомочия муниципалитетов, на первый взгляд, кажутся очевидными, с чем мы и не спорим. Однако среди них нет права на внесение в органы государственной власти Республики Бурятия предложения по увеличению размера субвенций, предоставляемых из республиканского бюджета, в случае возникновения непредвиденных расходов по осуществлению государственных полномочий. Стоит отметить, что право на внесение предложения об увеличении размеров субвенций предусмотрено лишь в Законе Республики Бурятия от 8 июля 2008 г. № 394- IV «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями в области образования». Подобная ситуация может трансформировать право органов местного самоуправления использовать собственные средства для осуществления переданных им полномочий в их обязанность. Кроме того, право на методическую и иную консультативную помощь установлена лишь в законах о наделении отдельными государственными полномочиями в области лицензирования розничной продажи алкогольной продукции, архивной деятельности и трудовых отношений, что считаем огромным законодательным упущением, требующим скорейшего исправления.

Законодательством Забайкальского края на местный уровень для осуществления переданы полномочия по организации проведения капитального ремонта жилых помещений, принадлежащих на праве собственности детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей,

а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹, по воспитанию и обучению детей-инвалидов в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, а также по предоставлению компенсации затрат родителей (законных представителей) на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому², по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью³, по созданию административных комиссий в Забайкальском крае⁴, по обеспечению бесплатным питанием детей из малоимущих семей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях⁵, по созданию комиссий по делам несовершеннолетних⁶, по организации проведения капитального ремонта жилых помещений, принадлежащих на праве собственности детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей⁷, по обеспечению полноценным

¹ Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по организации проведения капитального ремонта жилых помещений, принадлежащих на праве собственности детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 28.02.2012 N 640-33К // Забайкальский рабочий. № 37. 05.03.2012.

² Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственными полномочиями по воспитанию и обучению детей-инвалидов в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, а также по предоставлению компенсации затрат родителей (законных представителей) на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому» от 29.03.2010 N 346-33К // Забайкальский рабочий. № 56. 05.04.2010.

³ Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью» от 25 февраля 2011 года. // Забайкальский рабочий. № 239 - 242, 21 декабря 2009 г.

⁴ Закон Забайкальского края «Об организации деятельности административных комиссий и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по созданию административных комиссий в Забайкальском крае» от 4 июня 2009 года N 191-33К // Забайкальский рабочий. 10 июня 2009 г. № 108.

⁵ Закон Забайкальского края «Об обеспечении бесплатным питанием детей из малоимущих семей, обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Забайкальского края, и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края отдельным государственным полномочием по обеспечению бесплатным питанием детей из малоимущих семей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях Забайкальского края» от 24 декабря 2008 г. N 88-33К // Забайкальский рабочий. 30.12.2008. № 253

⁶ Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 302-33К «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий» // Забайкальский рабочий. 21.12.2009. № 239.

⁷ Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по организации проведения капитального ремонта жилых помещений, принадлежащих на праве собственности детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

питанием по заключению врача беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет¹, по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края², по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними³, по охране труда⁴, по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края⁵, по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях⁶, по регистрации и учету граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья⁷, по социальной поддержке семей, имеющих

родителей» от 28.02.2012 N 640-33К //Забайкальский рабочий. № 37. 05.03.2012.

¹ Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению полноценным питанием по заключению врача беременных женщин, кормящих матерей, а также детей до трех лет» от 29 декабря 2008 г. № 105-33К (утратил силу с 01 января 2012 года) // Забайкальский рабочий. 04.11.2010.. №№ 210-212.

² Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Забайкальского края государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края» 29 марта 2010 года № 343-33К (ред. от 17 декабря 2013 г.) // Забайкальский рабочий. 05.04.2010. - № 56.

³ Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственным полномочием по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними» от 26 ноября 2010 года № 437-33К //Забайкальский рабочий. 29.11.2010. № 229.

⁴ Закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 100-33К «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями в сфере государственного управления охраной труда» (ред. от 26.12.2011) // Забайкальский рабочий. 30.12.2008. № 253.

⁵ Закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 98-33К «Наделение органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов Забайкальского края государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края» (ред. от 25.04.2012 № 652-33К) // Забайкальский рабочий. 30.12.2008. - № 253.

⁶ Закон Забайкальского края от 4 мая 2010 г. № 366-33К «О наделении органов местного самоуправления городских и сельских поселений государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Забайкальского края «Об административных правонарушениях» (ред. от 16 декабря 2013 г.) // Забайкальский рабочий. 12.05.2010. № 81.

⁷ Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов «Каларский район», «Тунгиро-Олёкминский район» и «Тунгокоченский район» в Забайкальском крае государственными полномочиями по регистрации и учету граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья» от 5 октября 2009 г. № 251-33К (ред. от 13 марта 2013 г.) // Забайкальский рабочий. 09.10.2009. № 186-187.

детей¹. Содержание всех законов о наделении вышеперечисленными отдельными государственными полномочиями в Забайкальском крае весьма скудно в части определения объемов полномочий, ограничиваясь лишь общими фразами, например, «наделить органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края (далее – органы местного самоуправления) государственными полномочиями по воспитанию и обучению детей-инвалидов в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, а также по предоставлению компенсации затрат родителей (законных представителей) на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому (далее – государственные полномочия)»², т.е. нет конкретизации полномочий органов местного самоуправления при осуществлении тех или иных отдельных государственных полномочий. Кроме того, законодатель передает на места достаточно небольшой объем полномочий исключительно исполнительного характера. Однако, как оговаривалось ранее, при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий у органов местного самоуправления появляется некоторый объем правомочий.

Таким образом, в Забайкальском крае при осуществлении любых отдельных государственных полномочий у муниципальных властей возникают следующие правомочия: 1) распоряжаться переданными им финансовыми средствами и использовать материальные средства; 2) запрашивать и получать информацию (документы) от органов государственной власти Забайкальского края в части, касающейся осуществления государственных полномочий. При этом иных прав муниципальных властей, к примеру на консультации и методическое обеспечение со стороны органов власти, на возможность дополнительного

¹ Закон Читинской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по социальной поддержке семей, имеющих детей» от 27 июня 2007 г. № 957-ЗЧО //Забайкальский рабочий. 06.08.2007. № 144-145.

² Ст. 1 Закона Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственными полномочиями по воспитанию и обучению детей-инвалидов в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, а также по предоставлению компенсации затрат родителей (законных представителей) на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому» от 29.03.2010 N 346-ЗЗК // Забайкальский рабочий. № 56. 05.04.2010.

финансирования при возникновении необходимости при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий, законодательством края не предусмотрено. Данное положение, значительно ограничивает возможности органов местного самоуправления, перегружая их большим объемом обязанностей по сравнению с правами и полномочиями.

Очевидным, что законодателю края необходимо обязать органы государственной власти сопровождать передачу полномочий на места методическим обеспечением, расширением и конкретизацией правомочий муниципалитетов при осуществлении переданных им полномочий. Правомочия муниципальных властей в области наделения отдельными государственными полномочиями в Забайкальском крае закреплены не только в специальных законах, но и в Уставе края. Так муниципальные власти в соответствии с Уставом края обладают правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, на запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 57), в целях взаимодействия органы государственной власти края и органы местного самоуправления вправе создавать консультативно-совещательные органы (ст. 65), правом обязательного рассмотрения их обращений органами государственной власти края (ст. 65) и правом на разрешение споров с органами государственной власти на основе согласительных процедур и в судебном порядке. Нормы Устава закрепляют основные правомочия муниципальных властей, распространяющихся и при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий. Однако на современном этапе развития института наделения отдельными государственными полномочиями в крае механизмов реализации согласительных процедур между органами государственной власти и местного самоуправления в крае не установлено и на практике не применено.

При исследовании законодательной практики передачи полномочий на места нам кажется очевидным, что отдельные государственные полномочия обладают структурными частями: 1) правомочие по правовому регулированию сферы государственной компетенции; 2) исполнительно-распорядительные полномочия в определенной сфере компетенции; 3) контрольные полномочия и ответственность за осуществление переданных полномочий. Исходя из вышеизложенного, передаче подвергнуты лишь полномочия исполнительного характера. Законодательство Республики Бурятия и Забайкальского края установило ограничения и запреты на передачу исключительных полномочий и полномочий, связанных с правами и свободами граждан в виду их исключительности и крайней важности в масштабах государственных полномочий. Таким образом, с учетом запрета передачи, в том числе и законодательных функций, подконтрольности органов местного самоуправления в сфере осуществления переданных полномочий и с субсидиарностью ответственности государственных и муниципальных органов за исполнение переданных отдельных государственных полномочий следует говорить о передаче только исполнительных функций в области государственных полномочий. Утверждать, что все полномочия органов государственной власти могут быть переданы органам местного самоуправления, было бы ошибочным, несмотря на то, что в законодательстве не установлены пределы передачи полномочий. Скорее всего, передаче подлежит именно исполнение части государственных полномочий или даже имеет место содействие осуществлению государственных полномочий. Подобная позиция высказана А.В. Мадьяровой: «Как рассматривать такие полномочия? Как делегированные государственные полномочия или как права органов местного самоуправления по участию в осуществлении государственных полномочий?». На свой вопрос автор дает следующий ответ: «к сожалению, дать совершенно однозначный ответ на этот вопрос исходя из действующего законодательства не представляется возможным. Можно лишь предложить

различные толкования, которые впоследствии могут быть подтверждены или опровергнуты только практикой – судебной, законодательной и т.п.»¹. Действительно, через призму такой позиции говорить о конкретных видах государственных полномочий, передаваемых на местный уровень власти, весьма тяжело. Передавать полностью государственное полномочие невозможно и нельзя, так как передается лишь возможность исполнения части государственного полномочия, т.е. передается лишь исполнительная функция и то частично. К примеру, передать законодательную деятельность невозможно, передается только возможность «правового регулирования»² переданного государственного полномочия. Хотя такая формулировка законодателя тоже весьма расплывчата и многозначна. Рассматриваемая позиция нашла сторонников в трудах В.И. Васильева³, Н.В. Кузнецова, Т.Г. Морщакова. Например, Е.В. Гриценко указывает, что передаче подвергаются только полномочия, не относящиеся к исключительным⁴. Исходя из позиций авторов, к отдельным государственным полномочиям, передаваемым органам местного самоуправления, относятся все, кроме исключительных полномочий органов государственной власти. Такая же позиция высказана и С.Б. Нанба: «...по своей сути отдельные государственные полномочия – это все иные полномочия органов местного самоуправления, не отнесенные к вопросам местного значения и закрепленные законом за муниципальными образованиями»⁵.

Исходя из вышеизложенного отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, следует рассматривать как полномочия органов государственной власти неисключительного характера,

¹ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. 2008. № 3. С 21-26

² Ст. 3 Закона Республики Бурятия «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия» (от 26 января 1999г. №94-П утратил силу) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1999. № 3 (39).

³ Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. №3. С.14.

⁴ Гриценко Е.В. Органы регионального и муниципального управления в Российской Федерации: проблемы взаимодействия // В сб.: Местное самоуправление в России и зарубежом: Проблемно-тематический сборник / Отв. ред. В.В. Маклаков, В.И. Фадеев. М., 2000. С.279.

⁵ Нанба С.Б. Правовое регулирование наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Журнал российского права. 2009.- № 11. - С. 43-47.

подконтрольно, срочно или бессрочно и под ответственность, передающиеся на основании закона для исполнения органам местного самоуправления с судебными и финансовыми гарантиями.

Объем полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, не должен превалировать над полномочиями, связанными с решением вопросов местного значения и определяющими функциональное назначение органов местного самоуправления как такового¹.

Несомненно то, что законы о наделении должны исполняться органами местного самоуправления. Однако при наличии ряда факторов, не позволяющих эффективно осуществлять переданные отдельные государственные полномочия, муниципальные власти должны быть наделены правом инициировать процедуру отказа или прекращения их осуществления. Таким образом, следует законодательно закрепить механизм прекращения осуществления переданных полномочий, а также предусмотреть солидарную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за неосуществление или ненадлежащее исполнение переданных полномочий. В этой связи следует конкретизировать меры ответственности за неэффективность или неисполнение переданных полномочий органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления.

¹ Муниципальное право России: учебник для бакалавров / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин (и др.); отв. ред. С.А. Авакьян. - М, 2013. - С. 206.

§3. Формы и правила передачи государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации

Позиции авторов относительно формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями настолько разнятся, что исследуемая сфера остается постоянным предметом дискуссий в юридической науке. К примеру, Н.А. Игнатюк и А.В. Павлушкин, не вдаваясь в подробности по определению понятия «формы» наделения, утверждают, что: «государственные полномочия полностью или частично могут передаваться органам местного самоуправления в двух формах: посредством наделения и делегирования»¹. При этом данными авторами указывается, что «делегирование некоторых государственных полномочий органам местного самоуправления может осуществляться в особых случаях нормативным правовым актом органа государственной власти Российской Федерации или правовым нормативным актом субъекта Российской Федерации в виде поручения». Однако данное утверждение полностью противоречит ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепивших, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями.

М.Ю. Дитятковский предлагает под формой наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями понимать правовой акт органа государственной власти, которым закрепляются положения о соответствующем наделении². Несмотря на указание закона как единственной формы наделения отдельными государственными полномочиями органов местной власти, автор неукоснительно предлагает под «формой» понимать правовой акт органа

¹ Муниципальное право: Учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. М.: Юстицинформ, 2007 // <http://www.lawmix.ru/commlaw/1943>.

² Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: монография. М.: Юнити-Дана, 2007. С. 182.

государственной власти, которым закрепляются положения о соответствующем наделении.

Конституционное закрепление законодательной формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями рассматривается некоторыми авторами как дополнительная гарантия от злоупотреблений со стороны органов государственной власти в указанной сфере деятельности. Установление данного правила позволяет строго определить порядок такой передачи¹ и расценивается как бесспорная и вполне обоснованная². Бесспорно то, что строго установленная законодательная форма выступает как гарантия от массовой передачи отдельных государственных полномочий и в качестве пределов наделения.

Стоит отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает радикальных правовых последствий как за несоблюдение формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в целом, так и за несоответствие законов требованиям ч. 6 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ³. Вторя федеральному законодательству, в субъектах РФ оригинальных подходов к исследуемому вопросу не содержится. Так, Конституция Республики Бурятия в п. 2 ст. 105 закрепила следующее положение касательно формы наделения: «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Указанная статья содержит выражение «могут наделяться законом...», что может быть истолковано как возможность применения и иной, нежели закон формы наделения.

¹ Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 4. С. 2-6.

² Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.

³ Дитятковский М.Ю. Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 2. С. 33-36.

Несмотря на то, что в Забайкальском крае нет действующего закона о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, Уставом края в п. 5 ст. 65 также предусмотрено, что: «органы местного самоуправления могут наделяться законом края отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти края».

В связи с вышесказанным мы задаемся вопросом: должен ли закон быть единственной формой передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий? В пункте 6. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), как мы уже отмечали выше, установлен перечень вопросов, которыми законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Если в указанном федеральном законе перечень передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий четко установлен и в передаче таких полномочий официально участвуют компетентные органы государственной власти субъекта федерации, то форма передачи полномочий уже не носит столь принципиального характера как если бы федеральный закон не установил четкий перечень передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Тем более, что ст. 12 Конституции РФ закрепила принцип, в соответствии с которым местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В подобной конституционно-правовой ситуации передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий только законом нам представляется чрезмерной.

Во-первых, потому что любой закон о передаче части государственных полномочий является обязательным для органов местного самоуправления и «заставляет» их выполнять то, что не свойственно их природе. Это в определенной мере не соответствует конституционному принципу ст. 12 о самостоятельности органов местного самоуправления.

Во-вторых, потому что законом не всегда можно удачно регламентировать все нюансы и отразить специфику соответствующего полномочия и соответствующего муниципального образования. Даже в тех случаях, когда используется проведение согласительных процедур с органами местного самоуправления¹ (подробнее см.: п. 2.1 главы 2 диссертации) при разработке законопроекта о наделении их отдельными государственными полномочиями, не все нюансы удается учесть.

В-третьих, как показывает наше исследование, много вопросов вызывает недостаточное законодательное регулирование правил ответственности за осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. Законодатель субъектов РФ, как показано в следующей главе, закрепляет взаимную ответственность органов власти субъекта и муниципальных образований только в размере предоставленных субвенций.

Однако конкретных мер ответственности органов государственной власти и местного самоуправления не предусматривает ни один

¹ Осавелюк А.М., Мункуева С.А. К вопросу о форме наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления // Вестник Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя. 2015. №7. С. 74-76.

проанализированный нами нормативный акт. К мерам ответственности относится лишь обязанность муниципалитетов вернуть неиспользованные субвенции при прекращении осуществления ими переданных полномочий.

При договорной основе передачи отдельных государственных полномочий, у сторон возникает право прописать конкретную ответственность ввиду паритетных начал заключения договоров. Договорная форма в большей степени соответствует конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления¹.

В-четвертых, как показывает анализ, превышение пределов государственного контроля за выполнением закона может привести к смене приоритетных направлений деятельности органов местного самоуправления в сторону исполнения отдельных государственных полномочий в ущерб решения вопросов местного значения.

Исходя из изложенного, следует заключить, что форма передачи отдельных полномочий может быть разной. При передаче полномочий, ранее передаваемых на места для осуществления, несомненно, может быть использована законодательная форма. Однако в случаях, требующих особого согласования, уместнее было бы применять договор, как форму позволяющую передать полномочия с учетом позиции государственных и местных органов власти.

Можно также сказать, что существование формы передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления «выводит» нас на основную форму передачи – законодательную и, как возможную к существованию, субсидиарную – договорную.

Договорная форма передачи отдельных государственных полномочий муниципальным властям позволяет отразить конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, позволяющий избежать проблемы реализации переданных полномочий с учетом закрепления мер ответственности, кадрового обеспечения и контроля.

¹ Там же. С. 74-76.

Для введения договорной формы передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить ее в следующей редакции: «2. Отдельные государственные полномочия, решение которых в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» может передаваться органам местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными такими государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации и договорами между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления».

Договорная форма представляется более предпочтительной еще и потому, что ст. 19 ФЗ-131 не вполне удачно установлен особый порядок введения в действие положений федеральных законов и законов субъектов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В соответствии со ст. 19 ФЗ-131 «положения законов о наделении вводятся в действие ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год».

При этом условием введения в действие закона о наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления является наличие в законе о бюджете соответствующего уровня на соответствующий

финансовый год положений, предусматривающих предоставление субвенций на осуществление передаваемых полномочий.

Таким образом, с одной стороны, невыделение указанных субвенций препятствует введению в действие закона о наделении, а с другой – соответствующий закон не может применяться, если введение его в действие на очередной финансовый год не предусмотрено законом о бюджете соответствующего уровня.

Указанная норма федерального законодательства нашла отражение в региональных законодательствах. Так, во всех республиканских законах о наделении указано, что они вводятся в действие ежегодно законом Республики Бурятия о республиканском бюджете на очередной финансовый год при условии, если законом Республики Бурятия о республиканском бюджете предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. На наш взгляд, действующие законы не могут прерывать свое действие и приобретать юридическую силу иным законом ежегодно. В данном случае корректнее и правильнее использовать в ст. 7 Закона Республики Бурятия № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» не выражение «вводится в действие ежегодно... законом о бюджете на очередной финансовый год», а «реализация законов», предусматривающих наделение теми или иными отдельными государственными полномочиями республики, осуществляется в случае, если предусматривается предоставление субвенции на их осуществление законом субъекта на очередной финансовый год. Предлагаемое перефразирование нормы закона Республики применимо и к ФЗ № 131, а точнее к п. 7 ст. 19, в которой установлено, что положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно, соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год,

которыми предусматривается предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий¹.

Следовательно, в изучаемой ситуации есть некая законодательная противоречивость, связанная с действием законов, которая перешла и на уровень законодательства субъектов РФ. Возможно, законодателем использована неудачная формулировка, т.к. закон о наделении не вводится в действие ежегодно законом о бюджете на очередной финансовый год, а реализация указанных законов обеспечивается законом о бюджете. Исходя из возникших вопросов, следует, что вступивший в юридическую силу закон о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен быть введен в действие законодателем путем включения в закон о бюджете соответствующего уровня положения о выделении субвенций на реализацию указанных полномочий.

Таким образом, у законодателя возникает обязанность предусмотреть субвенции для реализации переданных полномочий в закон о бюджете. Однако судя по смыслу ч. 7 ст. 19 ФЗ № 131 законодатель вправе и не включать в закон о бюджете положения о субвенциях на реализацию переданных полномочий. Вправе ли местные власти прекращать осуществлять переданные им отдельные государственные полномочия в случае отсутствия субвенций с учетом того, что ни один закон не предусматривает подобное основание прекращения исполнения переданных полномочий местными властями? Судя по логике вещей, прекращение финансирования переданных государственных полномочий означает и прекращение их исполнения органами местного самоуправления. В свете вышесказанного государственные органы, чьи полномочия переданы на места, следует обязать уведомлять органы местного самоуправления о прекращении предоставления субвенций. Законодательно также следует

¹ Мункуева С.А. Практика реализации моделей передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия и Забайкальского края) // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С.156-162.

закрепить процедуру возврата органам государственной власти переданных на места государственных полномочий.

На данный момент при прекращении осуществления отдельных государственных полномочий местными властями производится по инициативе уполномоченного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления или суда. Процедура возврата в компетенцию государственных властей в Республике Бурятия ограничивается обязанностью муниципальных властей осуществить возврат неиспользованных финансовых и материальных средств в республиканский бюджет. Например, ст. 9 Закона Республики Бурятия Закон Республики Бурятия от 7 сентября 2007 г. № 2490- III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов в Республике Бурятия государственными полномочиями Республики Бурятия по расчету и предоставлению дотации поселениям за счет средств республиканского бюджета» закрепила, что: «прекращение осуществления органами местного самоуправления муниципальных районов государственных полномочий в соответствии с настоящей статьей влечет за собой прекращение финансирования переданных органам местного самоуправления муниципальных районов государственных полномочий. Неиспользованные финансовые средства, переданные органам местного самоуправления муниципальных районов на осуществление государственных полномочий, подлежат возврату в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством Республики Бурятия»¹. Иного законодательно установленного порядка возврата отдельных государственных властей от местных к республиканским не установлено. Такая ситуация означает, что стоит в отдельных законах о наделении указывать процедуры по прекращению и возврату осуществления переданных на места государственных полномочий в случае прекращения предоставления субвенций.

¹ Бурятия. 12.09.2007. № 169.

Передача отдельных государственных полномочий, как и любая процедура, должна происходить в соответствии с определенными правилами или требованиями. Действующее федеральное и региональное законодательство содержит ряд правил, необходимых к учету при наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. Так в ст. 105 Конституции Республики Бурятия, которая гласит, что: «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Во исполнение данной нормы Конституции Республики Бурятия в Законе Республики Бурятия «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» предусмотрена ст. 7: «финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий Республики Бурятия, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из республиканского бюджета». Указанные нормы закрепляют финансово-материальную гарантию местному самоуправлению при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий. Дополнительная гарантия финансового обеспечения исполнения переданных полномочий закрепляется в обязательном порядке в специальных законах о наделении, предусматривающих методики расчета размеров субвенций и материальных средств. Так, все специальные законы республики и края о наделении отдельными государственными полномочиями обладают приложениями по расчету размеров субвенций и методик передачи материальных средств муниципалитетам. Весьма исчерпывающий перечень обязательных требований к содержанию законов о наделении дает дополнительную гарантию муниципалитетам на финансовое обеспечение переданных им государственных полномочий, еще раз подчеркивая обязательное правило финансирования исследуемого института.

Следовательно, отсутствие норм в законах о наделении, содержащих правила по передаче финансово-материальных средств муниципалитета, должно быть и является основанием для отказа от исполнения переданных полномочий муниципалитетами и обращения в суд, что исходит из ст. 7 Закона РБ «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия», предусматривающей право на обжалование действий органов государственной власти в судебном порядке.

В Уставе же Забайкальского края в ст. 65 институт наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в крае закреплён следующим образом: «органы местного самоуправления могут наделяться законом края отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств...». Исходя из смысла вышеуказанных норм Конституции РБ (ст. 105), Закона РБ «Об организации местного самоуправления» (ст. 7), Устава ЗК (ст. 65), в обоих субъектах, в том числе и федерального законодательства, предусмотрено правило финансового обеспечения переданных государственных полномочий.

Во исполнение указанного правила региональным законодательством предусматривается обязательное приложение к законам о наделении в виде методики расчета общего объема субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий в приложении к законам. Например, Приложение к Закону Республики Бурятия «Об административных комиссиях в Республике Бурятия и о наделении органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия по созданию и организации деятельности административных комиссий» - методика расчета общего объема субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий по созданию и организации деятельности административных комиссий (введена Законом Республики Бурятия от 16 ноября 2009 г. №1141-IV)¹, Приложение к Закону

¹ www.egov-buryatia.ru. 15.11.2013.

Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий» - методика расчета нормативов для определения общего объема субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов на осуществление государственного полномочия¹.

Однако, несмотря на законодательно закрепленную финансовую гарантию, стоит отметить, что в вышеуказанных методиках предусматривается субвенция в размере средств на оплату труда муниципального служащего исходя из необходимого для исполнения государственного полномочия норматива численности специалистов, осуществляющих государственное полномочие. Во всех методиках расчета субвенций имеются проблемы с расчетом размеров предоставления материальных средств. Если в краевом законодательстве материальные затраты определяются исходя из среднего по Забайкальскому краю показателя материальных расходов на содержание одного муниципального служащего за отчетный год с учетом принимаемого при расчете бюджета на текущий год индекса потребительских цен, то республиканский законодатель зачастую не предусматривает предоставления материальных ресурсов органам местного самоуправления.

Так, в Законе РБ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями по осуществлению лицензирования розничной продажи алкогольной продукции» в методике расчета субвенций закреплено: «нормативы на оплату труда с начислениями, на материальные затраты, на оплату коммунальных услуг и на капитальные расходы определялись Законом Республики Бурятия «О перечне и количественных значениях государственных минимальных социальных и финансовых нормативов

¹ Забайкальский рабочий. 21.12.2009. № 239.

Республики Бурятия»¹. И данный пример скорее исключение, нежели правило. Кажется очевидным, что законодателю необходимо предусмотреть нормативы предоставления материальных средств муниципальным органам при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий, учитывая и то, что большая часть судебных споров возникают вследствие возникающих проблем с финансированием².

Как справедливо отмечает А.Н. Кокотов, Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ред. от 21.07.2014, с изм. от 14.10.2014)³, закрепляя обязанности органов местного самоуправления в области призывной работы, по сей день не содержит установленных законодательно требований к законам о наделении⁴, что говорит о необходимости приведения данного закона в соответствие с требованиями ФЗ-131.

Подобного рода «перекосы» в пользу государственных властей были бы невозможны, или, по крайней мере, сведены к минимуму, если бы подобные вопросы о передаче полномочий регламентировались договорами с органами местного самоуправления.

Правило финансового обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления ставится во главе всех остальных требований и В.В. Маклаковым на основании анализа зарубежного законодательства: «конституция Франции устанавливает, что любая передача компетенции между государством и территориальными коллективами сопровождается предоставлением средств, эквивалентных тем, которые необходимы для осуществления этой компетенции. Любое предоставление или расширение компетенции, имеющей своим последствием увеличение расходов территориальных коллективов, должно сопровождаться

¹ Законом Республики Бурятия от 07 июля 2006 г. № 1748-III «О перечне и количественных значениях государственных минимальных социальных и финансовых нормативов Республики Бурятия» (ред. от 14 мая 2007 г.) (утратил силу в связи с изданием Закона Республики Бурятия от 14 ноября 2013 г. № 92-V) // Бурятия. 12.07.2006. № 125.

² Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 336.

³ Собрание законодательства РФ, 30.03.1998, N 13, ст. 1475.

⁴ Муниципальное право: учебник для бакалавров / Под ред. А.Н. Кокотова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С.194.

предоставлением средств, установленных законом¹». В данном конкретном случае французский законодатель предусмотрел финансовую гарантию или правило, без которого не допускается передача отдельных государственных полномочий на места, что позволяет нам произвести параллель между российским законодательством.

Следующее правило исходит из ст. 65 Устава ЗК: «...реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти края» и п. 2 ст. 105 Конституции РБ: «...реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Правило подконтрольности поддерживалось и нормами закона РБ о наделении, например, ст. 4 устанавливает, что: «органы государственной власти Республики Бурятия обязаны осуществлять контроль за исполнением переданных ими отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления».

Органы государственной власти, осуществляющие контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления». Вторая часть исследуемой статьи устанавливала правило невмешательства в деятельность муниципалитетов органами государственной власти республики при осуществлении контроля над осуществлением переданных государственных полномочий. Однако данная норма ст. 4 Закона РБ о наделении не уточняла, в какого рода деятельность не имеют права вмешиваться государственные органы при осуществлении контрольных функций. Очевидно, что осуществляя контроль, государственные органы вмешиваются в деятельность муниципалитетов в области осуществления переданных полномочий. Действующий Закон «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» прямых норм о государственном контроле в сфере осуществления отдельных государственных полномочий не устанавливает. Однако в ст. 37 указанного закона закреплено: «контроль и

¹ Конституции зарубежных государств: учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и доп. М.: БЕК. 1999. С. 73.

надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Конституции Республики Бурятия, законов Республики Бурятия, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют уполномоченные федеральным законом органы в порядке, предусмотренном федеральным законом».

Таким образом, государственный контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий возлагается на уполномоченный государственный орган в соответствии со специальными законами о наделении. Например, ст. 8 Закона Республики Бурятия от 8 июля 2008 г. № 394-IV «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями в области образования» установлено, что «государственный контроль за исполнением органами местного самоуправления государственных полномочий осуществляется уполномоченным Правительством Республики Бурятия органом (далее – уполномоченный орган, осуществляющий контроль за исполнением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий)»¹.

Законом Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью» в ст. 7 также закрепляется, что «контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственного полномочия, а также за использованием переданных им материальных и финансовых средств осуществляют Правительство Забайкальского края и иные исполнительные органы

¹ Бурятия. 12.07.2008. № 125.

государственной власти, уполномоченные Правительством Забайкальского края».

Исходя из вышеуказанных нормативных актов субъектов РФ, общий контроль за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий возложен на Правительство субъектов. В то же время в ст. 24 Закона РБ «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий. Данное положение дел весьма интересно, если учитывать, что передача отдельных государственных полномочий происходит представительному органу власти.

Следовательно, в Бурятии отдельные государственные полномочия осуществляет местная администрация, которая в свою очередь вправе назначить уполномоченных осуществлять переданные полномочия. При этом в некоторых специальных законах о наделении закрепляется запрет «...исполнения уполномоченными лицами местного самоуправления иных обязанностей, не связанных с осуществлением государственных полномочий»¹, т.е. муниципальные образования обязаны выделить штатную единицу уполномоченного лица для осуществления переданных полномочий.

Таким образом, местная администрация, назначив ответственный орган, осуществляющий переданные им полномочия, осуществляет контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий. При этом возникают сопутствующие проблемы, связанные с кадровым обеспечением органов местного самоуправления. Таковое тщательное законодательное закрепление государственного контроля с сопутствующим муниципальным контролем подтверждает его значение в качестве одного из основных обязательных правил, соблюдаемых при передаче отдельных государственных полномочий на места. В связи со сказанным государственный контроль за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий

¹ Бурятия. 04.01.2006. № 1.

возможно рассматривать как одно из основных требований при наделении наряду с формой передачи и обязательного финансового подкрепления¹. Таким образом, государство обязано осуществлять контроль за реализацией переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий².

Представленный перечень правил можно дополнить обязанностью органов государственной власти разъяснить порядок осуществления переданных полномочий органам местного самоуправления, исходящий из ст. 6 Закона РБ «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия», установившего принцип взаимодействия государственной власти Республики Бурятия с органами местного самоуправления посредством создания консультативных, координационных, совещательных органов или иных рабочих групп. Данная норма закона говорит о партнерской форме взаимодействия органов государственной и местной властей. Однако прямого обязывания органов государственной власти осуществлять методическое сопровождение переданных полномочий данный закон не содержит.

Ст. 65 Устава Забайкальского края установила, что: «отношения органов государственной власти края и органов местного самоуправления строятся на принципах сотрудничества и самостоятельности в решении вопросов собственной компетенции. В целях взаимодействия органы государственной власти края и органы местного самоуправления вправе создавать консультативно-совещательные органы». Из данной статьи исходит, что взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления строятся на паритетных, партнерских основах, в том числе и при передаче полномочий.

Следовательно, при передаче полномочий на места органы муниципальной власти имеют право на методическое обеспечение

¹ Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в РФ // Журнал российского права. 2006. № 10. С.45.

² Кораблев Д.П. О некоторых практических аспектах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 37.

осуществления отдельных государственных полномочий. Однако в специальных законах края о наделении права местных властей на методическое обеспечение переданных полномочий не предусмотрено, а скорее, наоборот, в данных законах предусматривается право органов государственной власти «оказывать методическую и информационную помощь в осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий»¹.

Очевидно, что право у муниципалитетов на методическую и информационную помощь при осуществлении переданных им полномочий не закреплено в специальных законах. Однако при соотношении нормы Устава Забайкальского края и норм специальных законов о наделении явно прослеживается некое противоречие, которое стоит разрешить путем корректировки последних с учетом юридического приоритета основного закона края.

Исходя из норм республиканского законодательства стоит обратить внимание на оставшиеся принципы наделения отдельными государственными полномочиями, предусматривающие взаимовыгодную передачу и осуществление переданных отдельных государственных полномочий республики: 1) передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые могут быть реализованы в интересах муниципальных образований и без ущерба законным правам и интересам Республики Бурятия, 2) принцип сочетания республиканских и местных интересов и 3) принцип взаимной ответственности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления перед государством в деле реализации переданных отдельных государственных полномочий.

¹ Ст. 4 Закона Республики Бурятия от 13 октября 2010 г. № 1641-IV «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия в сфере трудовых отношений» // Бурятия. 14.10.2010. № 189; и ст. 4 Закона Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления городских и сельских поселений государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Забайкальского края «Об административных правонарушениях» от 4 мая 2010 г. № 366-33К (ред. от 16 декабря 2013 г.) // Забайкальский рабочий. 12.05.2010. № 81.

Имеет ли право муниципальное образование, используя указанные принципы, опротестовать в судебном порядке осуществление переданных полномочий? К сожалению, ответ на данный вопрос отсутствует в законодательстве, хотя с научной точки зрения следует положительный ответ на вышеуказанный вопрос. Очевидно, что региональный законодатель упустил тот факт, что ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий наступает не только перед государством, но и перед населением и юридическими лицами.

Принцип создания гражданам возможности для участия в государственном управлении также не остается без нашей критики, так как возникает резонный вопрос: могут ли граждане принимать участие в осуществлении переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Ни в ФЗ-131, ни в иных законах не указано право населения участвовать в осуществлении изучаемых полномочий. Хотя, если исходить из конституционного права граждан участвовать в управлении государством, то можно теоретически предположить, что граждане могут содействовать осуществлению переданных государственных полномочий. К тому же законодательно закрепленные ФЗ-131 формы непосредственной демократии на местах также предполагают непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления.

Между тем интерес представляют и требования, предъявляемые к специальным законам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Требования к законам о наделении установлены в ФЗ-131, наряду с которыми законодателями субъектов также предусматриваются дополнительные требования, в том числе и процедурного характера. Так, при внесении в Народный Хурал Республики Бурятия законопроекты касательно местного самоуправления «направляются

представительным органам местного самоуправления для внесения замечаний и предложений»¹.

Однако законодатель не уточняет, каким органам местного самоуправления направляются замечания и предложения при передаче полномочий. Очевидно, что при внесении в Народный Хурал законопроекта о наделении они направляются лишь тем органам, которые предлагается наделить отдельными государственными полномочиями. При этом законодательством не установлена обязательность учета предложений и замечаний представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, следует установить дополнительное требование к законам о наделении в части обязательности учета позиции органов местного самоуправления при составлении законопроектов. Кроме того, закон Республики Бурятия, наделяющий органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, также должен включать в себя исчерпывающий перечень передаваемых полномочий, перечень муниципальных образований, временной период, перечень, сроки, нормативы, объем необходимых финансовых средств и сроки их поступления, порядок и сроки передачи необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий материальных и финансовых средств.

К тому же республиканский законодатель предусмотрел порядок определения и размер ответственности за задержку поступления указанных финансовых средств, сроки и перечень проведения мероприятий методического обеспечения, необходимых для организации и осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. При этом требования к финансово-материальной, методической стороне передачи отдельных государственных полномочий республики должны быть отражены в приложениях к законам о наделении.

¹ Ст. 40 Закона Республики Бурятия «О Народном Хурале Республики Бурятия» от 19 апреля 1995 г. № 111-1 (ред. от 06.05.2013) // Бурятия. 17.05.1995. № 89.

Однако требований в данных приложениях к законам нигде не закреплено, что на практике привело к тому, что в приложениях указывается только формула расчета размеров финансирования, а предоставление материальных ресурсов закрепляется настолько расплывчато, что на практике власти ограничиваются передачей субвенций без предоставления материальных ресурсов. К тому же предоставляемый объем субвенций настолько мал, что становится предметом споров в судебном порядке, о котором оговорено далее.

К разряду обязательных правил передачи полномочий относится выделение необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий материальных и финансовых средств. Однако законодательством субъектов при предоставлении субвенций в методике расчета нормативов финансирования учитывается зачастую лишь оклад уполномоченных лиц, непосредственно осуществляющих переданные полномочия.

При исследовании законодательства Республики Бурятия и Забайкальского края государственный контроль за переданными полномочиями осуществляется правительством данных субъектов, уполномоченными органами государственной власти в форме требования отчетов от органов местного самоуправления. Однако не урегулированной остается форма участия правительства в контроле осуществления переданных на места полномочий, что стоит законодательно уточнить во избежание чрезмерного вмешательства в муниципальные дела и сковывания их деятельности.

В законах о наделении в обязательном порядке указываются виды и наименования муниципальных образований, которым передаются полномочия. По устоявшейся практике наделения общеизвестно, что передаются полномочия органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Однако ввиду отсутствия прямого запрета на

передачу полномочий иным видам муниципальных образований, такая практика весьма возможна¹.

Передачу отдельных государственных полномочий органам государственной власти необходимо сопровождать методическим и информационным обеспечением. Как показывает законодательство субъектов РФ, методическое и информационное обеспечение закрепляется за соответствующими органами государственной власти в качестве их права или обязанности. Для повышения эффективности осуществления переданных полномочий следует законодательно закрепить обязанность органов государственной власти оказывать методическое и информационное сопровождение.

Кроме того, органы власти при необходимости вправе предъявлять предписания для устранения нарушений, допускаемых местными властями при осуществлении переданных полномочий. Согласно ст. 72 ФЗ-131 ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании соответствующего решения суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (уставов) субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования, в том числе в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им для осуществления отдельных государственных полномочий.

Так, в ст. 75 ФЗ-131 указано, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться в случае, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств.

¹ Муниципальное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Пешин Н.Л. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С.304-305.

Решение о временном осуществлении полномочий местного самоуправления органами исполнительной власти субъекта РФ принимается высшим исполнительным органом власти РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Таким образом, мерой ответственности для органов местного самоуправления за нарушение требований законов о наделении, а точнее при нецелевом использовании предоставленных субвенций, является временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами власти субъекта РФ с изъятием субвенций. Ст. 74¹ ФЗ-131 закрепила, что при нецелевом расходовании субвенций глава муниципального образования удаляется в отставку. Следовательно, фактически ответственность за осуществление переданных полномочий несет глава муниципального образования. Предлагаемые законодателем меры ответственности нами расцениваются как недостаточные. В случаях злоупотребления осуществлением отдельных государственных полномочий следует предусмотреть меры наказания административным и гражданским законодательством как для органов местного самоуправления в целом, так и для отдельных должностных лиц, непосредственно отвечающих за осуществление переданных полномочий.

В данной связи стоит согласиться с позицией И.И. Овчинникова, который основной причиной проблем в институте наделения видит отсутствие четкого механизма наделения¹.

Как оговорено ранее, не менее важным элементом наделения является соблюдение правил передачи полномочий, к коим следует относить правила: 1) преобладание законодательной формы наделения (с указанием мер ответственности за его нарушение). Для уникальных случаев передачи отдельных государственных полномочий мы предлагаем – договорную форму; 2) финансовое сопровождение переданных полномочий (с методикой

¹ Овчинников И.И. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового управления): монография. М.: Юстицинформ, 2014. - С. 236-237.

расчета размера субвенций и процедуры передачи материальных ресурсов); 3) методическое и информационное обеспечение осуществления переданных полномочий (в целях их эффективного осуществления); 4) взаимная ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за неосуществление или неэффективное осуществление переданных полномочий (с указанием мер ответственности перед государством, юридическими лицами и населением); 5) кадровое обеспечение (имеется ввиду, что переданные полномочия должны осуществляться компетентными специалистами).

Глава 2. Особенности практики построения модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в области передачи государственных полномочий

§1. Сравнительный анализ моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере передачи отдельных государственных полномочий в Российской Федерации и зарубежных странах

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления вызывает особый интерес в научных кругах, в том числе и при передаче на местный уровень отдельных государственных полномочий. Несомненно то, что несмотря на обособленность органов местного самоуправления от государственного управления, необходимо развивать взаимодействие и сотрудничество всех представительных органов публичной власти¹.

Складывающиеся модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в различных странах обусловлены во многом особенностью правовой системы, исторически сложившимся институтом государственного управления и модели местного самоуправления². При этом исследование наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в зарубежных странах не представляется возможным без проведения научного анализа модели местного самоуправления, т.к. именно модель местного самоуправления является одним из основных факторов, влияющих на институт наделения³.

¹ Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11 - 16.

² Подкопаева И.В. Проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления в контексте муниципального права зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 8. С. 36.

³ Кузнецова Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. ... канд. юр. наук. М., 2005. С.102-107; Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Дис. ...

В науке широко представлена позиция рассмотрения института наделения в качестве одного из способов децентрализации, заключенного «в передаче властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью - избираемым населением»¹. При этом передача полномочий происходит заинтересованным лицам и органам, которые более эффективно способны их осуществить. Действительно, передача отдельных государственных полномочий должна исходить исключительно из соображений эффективности их осуществления наделяемым полномочием органом местного самоуправления и в интересах населения. Возможно, законодателям российского государства и субъектов РФ стоит данный принцип «держать во главе угла» при принятии решения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Тем более, что указанный принцип исходит из норм Европейской хартии местного самоуправления: «Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям»². Отметим, что ратифицировавшие цитируемую хартию государства в той или иной степени законодательно закрепили ее положения, таким образом, установив некоторые общие черты института наделения.

канд. юр. наук. Казань, 2006. с.29-44; Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт//Сибирский Юридический Вестник. 2002. № 1. С. 45.

¹ Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1983. С. 392.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст.4466.

В современной науке представлены различные модели местного самоуправления. Так, в зависимости от степени самостоятельности и независимости от органов государственной власти местного управления различают разновидности муниципальных систем, т.е. моделей демократической организации власти на местах: англо-американскую, или англосаксонскую, континентальную¹, или европейскую², и советскую интегрированную³. Для каждой модели местного самоуправления присущи собственные особенности организации взаимодействия государственных и муниципальных властей. Отметим, что наиболее эффективным вариантом взаимодействия является абсолютное невмешательство государственной власти в вопросы реализации местного самоуправления. Однако, как отмечают ведущие ученые и показывает практика, наше государство не может считаться «успешным» в данной области⁴. Действительно, возникает необходимость точного разграничения полномочий между разными уровнями власти для определения сфер деятельности и границ компетенций, о чем также говорит Л.Т. Чихладзе⁵, что могло бы привести к разрешению проблем в том числе и в институте наделения.

В свете сказанного, следует сконцентрировать внимание на исследовании моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при передаче отдельных государственных полномочий. Некоторые авторы рассматривают наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления как функциональную форму взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением, смягчающую жесткое организационное и

¹ Например, Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Инфра-М. 1998.

² Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С.295, С.298.

³ Романюк В. Международный опыт децентрализации местного самоуправления. 9 марта 2007. //www.Romanyuk.com.

⁴ Антонова Н.А. Разграничение полномочий между федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере регулирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 64 - 67.

⁵ Чихладзе Л.Т. Особенности российской модели местного самоуправления // Правозащитник. 2016. № 1. <http://pravozashitnik.net/ru/2016/1/1>

компетенционное разведение государства и местного самоуправления¹. Учеными предлагаются различные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, например: горизонтальное и вертикальное², взаимозависимости, агентская, партнерская; централизации и децентрализации³.

Для англо-американской модели (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия), к которой российскую модель местного самоуправления относят некоторые авторы⁴, присуща самостоятельность местного самоуправления от государственной власти. Тем не менее, для стран с указанной моделью местного самоуправления одновременно свойственны как горизонтальные, так и вертикальные формы взаимодействия органов государственной и местной власти. Данное рассуждение исходит из того, что муниципалитеты являются частью государственной власти, решающими вопросы не всегосударственного характера и осуществляющие лишь те полномочия, которые переданы им в соответствии с законодательством. Осуществление же иных полномочий органами местного самоуправления может быть рассмотрено как превышение полномочий и отменено. С позиции некоторых ученых «усиление административного, судебного и финансового контроля центрального правительства над всей деятельностью органов местного самоуправления отражает тенденцию к лишению этих органов вообще каких бы то ни было полномочий»⁵. Практика осуществления местными властями государственных полномочий в англо-американской модели местного самоуправления некоторыми учеными рассматривается, как вынужденность местных территориальных единиц втягиваться в осуществление полномочий органов государства, их абстрагирование от

¹ Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2012. С.9.

² Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Электронный ресурс. 2010. htm.

³ Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 26 с.

⁴ Ковалева Т.К. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: американская модель // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 73 – 74.

⁵ Харвей Д., Худ К. Британское государство. М.,1961. С. 325.

местных особенностей для следования единым для всей страны принципам государственной политики¹. Нельзя не признать данную позицию ввиду ее очевидности. Автором подчеркивается «вынужденность» реализации не свойственных полномочий местными властями.

Наделение отдельными государственными полномочиями в США производится «при строгом установлении параметров осуществления таких полномочий: указывается вид муниципальных образований, перечень прав и обязанностей муниципальных образований, порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении таких полномочий, порядок осуществления контроля органами власти штата»². Подобная законодательная четкость регулирования передачи отдельных государственных полномочий на места схожа с практикой в Российской Федерации. Однако в отличие от российской практики передачи полномочий в США зачастую передача полномочий законодательно не устанавливается, а производится судебным решением, обязывающим муниципальные власти осуществлять отдельные государственные полномочия. Следовательно, в США применяются две формы наделения отдельными государственными полномочиями: судебная и законодательная. При любой из указанных форм наделения основным требованием является финансовое обеспечение переданных полномочий со средств бюджетов штатов. Данное обстоятельство подтверждает приоритет вертикальной модели взаимодействия государственных и местных властей при продолжающейся децентрализации власти³.

Полномочия муниципалитетов в Великобритании, как и в других странах англо-американской модели местного самоуправления, следует подразделить на государственно-властные (*governance power*) и корпоративные (*corporate power*). Первый вид полномочий принадлежит им как государственным органам, в то время как второй выводится из

¹ Например: Муниципальное право Российской Федерации: учебник / И.И. Овчинников. М., 2010. С.46.

² Ковалева Т.К. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: американская модель // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 73 – 74.

³ Иностранное конституционное право / Под редакцией проф. В. В. Маклакова. М.: Юристъ, 1996. 512 с.

корпоративного статуса муниципальных учреждений по аналогии с полномочиями частных корпораций. В своей «государственной функции» органы местного управления «должны выступать исполнителями предписаний вышестоящих органов, и пределы их собственного усмотрения в таких делах особенно сужены»¹. Сама передача полномочий гипотетически может быть инициирована муниципалитетами, но чаще осуществляется в императивно-властном порядке в форме «различных приказов, инструкций и правил»². Отсутствие партнерских форм взаимодействия при передаче полномочий с позиции некоторых ученых привело к тому, что «все более широкий круг вопросов местного управления стал подпадать под категорию общегосударственных дел. Муниципальная теория и судебная практика относят к этой сфере такие полномочия, как управление делами просвещения, здравоохранения, социальной помощью, дорожным хозяйством, установление и взимание местных налогов, принудительный выкуп земли и домостроений у частных собственников, полицейский надзор за порядком и т.п.»³, многие из которых реализуются системой публичных корпораций⁴. Вследствие этого преобладающая часть осуществляемых муниципалитетами полномочий носит государственный характер. На первый взгляд складывается впечатление перегруженности муниципальных властей государственными полномочиями. Однако не стоит забывать, что некоторым полномочиям муниципальных властей в свое время был дан статус государственных, после чего они были возвращены на места. Таким образом, полномочиям муниципальных властей придается государственная «важность». Хотя с другой стороны, происходит сужение собственных полномочий муниципальных властей, ограничиваются сферы их самостоятельной деятельности, что не может не вызывать вопросы. Кроме того некоторыми учеными вышеуказанное обстоятельство приводит к

¹ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Моск. Ун-та, 1996. С. 164.

² Лапшина Е.И. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист. 2006. № 10. С. 39-48.

³ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Моск. Ун-та, 1996. С. 164.

⁴ Черкасов, А.И. Местное управление в зарубежных странах: модели и тенденции эволюции // Государство и право. 2011. № 3. С. 76 – 85.

«производности местного управления от государственной власти»¹.

Европейская модель местного самоуправления (Франция, Бельгия, Голландия и др.) допускает использование на местах как местного самоуправления, так и местного управления (как низового уровня государственной власти), которые могут сочетаться по-разному. При этом на органы государственной власти возлагаются функции контроля за местным самоуправлением² в форме «административной опеки»³. В странах с данной моделью местного самоуправления избранным должностным лицам во Франции, Италии, Японии, Германии передаются определенные государственные функции на местах, которые законодательно закреплены в качестве части их компетенции. В этой связи они приобретают двойной статус – органа местного самоуправления, избираемого непосредственно населением определенной территории, и низового звена исполнительной государственной власти⁴. Следовательно, органы местного самоуправления осуществляют не собственные полномочия, а конституционно закрепленные управленческие функции. Таким образом, в европейской модели на места передаются некоторые государственные полномочия, при осуществлении которых органы местного самоуправления обязываются выполнять указания вышестоящих органов государственной власти, что свидетельствует о вертикальной форме взаимодействия уровней власти. При этом разрешая вопросы местного значения, муниципальным властям гарантируются самостоятельность и невмешательство со стороны государственных властей за исключением случаев добровольного участия в финансируемых государством программах. В настоящее время указанные формы взаимодействия учеными рассматриваются как «средство косвенного государственного руководства местным самоуправлением»⁵.

¹ Там же. С. 76 – 85.

² Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С.296.

³ Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁴ Там же. С. 297.

⁵ Там же. С. 297.

В контексте европейской модели местного самоуправления исследуем институт взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и при наделении отдельными государственными полномочиями в Германии.

Муниципальные образования – районы в Германии являются публично-правовыми корпорациями и объединением коммун. Данные муниципалитеты являются частью государственно-административной системы государства, т.е. нижним уровнем государственной власти, несмотря на организационное обособление. Однако, как отмечает Е.В. Гриценко: «принцип организационной обособленности местного (коммунального) самоуправления от системы государственных органов не следует абсолютизировать. Организационное обособление немецких коммунальных корпораций от государства не исключает двойственного статуса общинных объединений - районов (их органы являются одновременно низовыми органами непосредственного земельного управления). Этот принцип не считается нарушенным также в процессе организации управления в городах-землях, где государственная и общинная деятельность не разграничиваются, а органы управления осуществляют полномочия города-государства и как общины, и как объединения общин, и как земли»¹. Автором подтверждается практическое смешение государственных и муниципальных полномочий вследствие двойственности полномочий местных властей. Кроме того, при определении компетенции местных властей государством осуществляется оценка их «работоспособности» как главного ориентира реформирования местного самоуправления². При этом работоспособность муниципалитетов определяется не только финансовой их самостоятельностью, но и кадровой обеспеченностью, эффективностью их деятельности.

¹ Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: Сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 446с. // <http://www.lawlibrary.ru/disser2012283.html>.

² Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №6. С. 23.

В Российской Федерации конституционный принцип самостоятельности местных властей и их невхождение в систему государственной власти не исключает возможности передачи и осуществления отдельных государственных полномочий на места. Таким образом, передача отдельных государственных полномочий является обычной практикой, например, в Германии. При этом функциональные задачи в Германии делятся между муниципалитетами по принципу возможности их выполнения, что также стоило бы учитывать и в практике передачи отдельных государственных полномочий в субъектах РФ. Кроме того, функции и полномочия, не посильные для общин и городов, передаются районам.

Основным и обязательным органом района является крейстаг, формируемый на основе выборов. «В Германии в компетенции органов местного самоуправления «в соответствии с традиционным коммунальным правом» также различают самостоятельные задачи, вытекающие из самоуправления общин (собственные задачи) и порученные задачи коммунальных органов муниципального управления. К порученным задачам (делам) обычно относятся функции, возложенные законодательством земель. Это так называемая «делегированная сфера влияния». В нее входят: полицейские функции, служба уличного движения, строительный и промышленный надзор, надзор за бездомными, учет численности населения и другие»¹. Таким образом, в Германии некоторые государственные полномочия осуществляются муниципалитетами на основании законодательства, что указывает на параллель с практикой передачи полномочий в России.

Отдельные государственные полномочия, переданные на места, в Германии предлагается классифицировать на «обязательные задачи с правом дачи указаний», «задачи, выполняемые по поручению государства», и «государственные задачи, осуществляемые органом местного самоуправления

¹ Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт. //Сибирский Юридический Вестник. 2002. № 1. //http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1115268.

как органом непосредственного государственного управления»¹. Первый вид полномочий одновременно обладает государственным и коммунальным характером, т.е. «обязательные задачи с правом дачи указаний» являют собой полномочия местного самоуправления, осуществляемые по указанию и под контролем государственных властей. Здесь можно было бы говорить о сходстве с практикой передачи полномочий в России, если бы не тот факт, что муниципальный орган в Германии, осуществляющий указанные полномочия, выступает в качестве органа федерального или земельного управления.

«Задачи по поручению» обладают исполнительским характером и передаются муниципалитетам (территориальным корпорациям) землями, что предусмотрено в Основном законе ФРГ (ст. 83) и сопровождаются неограниченным правовым и предметным надзором государственных органов². Для практики передачи полномочий в РФ неограниченный предметный контроль расценивался бы в качестве угрозы самостоятельности в виду возможности превышения пределов государственного контроля и, как следствие, вмешательство в дела муниципальных властей. «В отличие от ФРГ, в России не действует принцип презумпции исполнительной компетенции субъектов федерации. Соответственно основная часть полномочий исполнительной власти сосредоточена также на федеральном уровне и передается вниз федеральными законами»³.

В Германии наряду с законом возможна и иная форма передачи государственных полномочий на местный уровень власти. К примеру, практикуется передача полномочий путем издания постановления исполнительного органа государственной власти⁴ для исполнения норм закона, тогда как отечественным законодателем в соответствии со ст. 19 ФЗ №131 установлена исключительно законодательная форма наделения.

¹ Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 2/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19 (212).

² Там же.

³ Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 2/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19 (212).

⁴ Елисеенко Е.А. Зарубежный опыт в разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. - Ставрополь: Сервисшкола, 2007, Вып. 14. С. 17-22.

Интерес вызывает финансовая гарантия переданных полномочий в Германии, согласно которой предполагается «обязанность федеральной земли предоставить общинам и их объединениям необходимые финансовые средства для покрытия расходов, появившихся как в результате передачи государственных полномочий, так и в случае изменения законодательных рамок и стандартов осуществления обязательных самоуправленческих задач или переданных ранее государственных полномочий. Соответствующие гарантии закрепляются в земельных конституциях и специальных земельных законах»¹. Данная практика была бы эффективной и в нашем государстве.

Кардинальные различия институтов наделения в России и Германии заключаются в форме наделения и контроле. Так, для РФ форма наделения – закон, а в ФРГ – закон, акты исполнительных органов государственной власти. В ФРГ установлены неограниченные контрольные функции при передаче полномочий органами исполнительной власти, что для РФ не свойственно.

Таким образом, ФРГ тяготеет к вертикальной модели взаимодействия, что, как справедливо отмечено В.А. Щепачевым и Н.И.Соломка, характерно и для РФ. Так, по смыслу № ФЗ-131 установлена лишь данная модель взаимодействия, что следует из закрепленных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления², а также права органов власти в императивном законодательном порядке передать отдельные государственные полномочия на места.

¹Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №6. С. 41. См., например: часть 3 статьи 71 Конституции земли Баден-Вюртемберг: Art. 71 Abs. 3 Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 // GBl. BW 1953, S.173. URL: <http://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm> (дата обращения: 02.12.2014); Конституции земли Северный Рейн-Вестфалия: Art. 78 Abs. 3 Verfassung fürdas Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950. URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetze/Verfassung_NRW.jsp (дата обращения: 02.12.2014).

² Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1999. 26 с.

Несколько спорной является горизонтальная модель взаимодействия уровней власти в Российской Федерации, которые И.Х. Миннегулов¹, Р.И. Загидуллин, В.А. Щепачев и др. рассматривают как отношения одного уровня, когда субъекты участвуют в общественных отношениях как равноправные стороны. Кроме того отмечается, что именно горизонтальная модель позволяет «преодолеть ведомственные интересы и поставить во главу угла общественные приоритеты»². Стоит отметить, что указанную модель, назвав «моделью партнерства»³, обосновал в XIX в. в своих трудах Дж. Ст. Милль, в которой органы государственной власти и местного самоуправления выступают в качестве «товарищей», преследующих единые цели. Однако стоит оговорить, что такой подход слишком идеалистичен хотя бы исходя из того, что у государства и муниципалитетов не всегда цели деятельности могут совпадать. К тому же британским ученым Т. Бирном, отмечено, что «в настоящее время местные органы не могут быть определены ни как агенты правительства, ни как его равноправные партнеры»⁴, что, на наш взгляд, не лишено правды.

Горизонтальная модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления возможна при передаче полномочий от субъекта Российской Федерации к муниципалитетам и при законодательном закреплении их равноправного участия в процедуре наделения полномочиями равноправных отношений. Однако стоит отметить, что абсолютно равноправных отношений при передаче отдельных государственных полномочий в законодательстве субъектов не предусмотрено. На современном этапе развития местного самоуправления можно говорить о горизонтальной модели взаимодействия органов государственной и местной власти с некоторыми условностями. Также авторами отмечается, что укрепление

¹ Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 58.

² Загидуллин Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 32-34.

³ Дж. Ст. Милль. *Considerations on representative government*. СПб.: Яковлев, 1863. 361 с. // <http://www.twirpx.com/file/625264/>

⁴ Byrne T. *Local government in Britain*. -London.: Rengain. 1994. С.794.

«вертикальной» формы взаимодействия, так называемое встраивание местного самоуправления во властную вертикаль, это как минимум самый непродуктивный метод взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Построение этого взаимодействия с использованием административного подчинения неизбежно влечет нарушения Конституции Российской Федерации и международных принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления¹. Подобная позиция несколько удивляет ввиду того, что нельзя приравнивать уровни власти между собой и при вступлении в общественные отношения, в том числе и при передаче отдельных государственных полномочий, органы государственной власти и местного самоуправления вступают в отношения власти и подчинения. Данный факт подтверждается хотя бы подконтрольностью деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных отдельных государственных полномочий, установленной частью 2 ст. 132 Конституции РФ и ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. На наш взгляд, горизонтальная модель взаимодействия имеет место быть в межмуниципальных отношениях ввиду равноправия муниципальных образований, а также в отношениях между органами власти одного уровня, но никак при взаимодействии органов власти разных уровней.

Нами предлагается взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в области передачи отдельных государственных полномочий на места разделить на следующие модели: 1) императивная – модель взаимодействия, при которой орган государственной власти в административно-императивном порядке передает отдельные государственные полномочия на места в законодательной форме (данная модель является традиционной для российского законодательства), 2) диспозитивная – модель, при которой представительный орган местного

¹ Загидуллин Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 33.

самоуправления сам инициирует передачу на места тех или иных государственных полномочий (на современном этапе развития взаимодействия разных уровней власти и на существующей практике данная модель выражается в выступлении с законодательной инициативой представительного органа муниципального образования в представительный орган субъекта Российской Федерации), 3) «паритетная» – модель, при которой орган государственной власти и местного самоуправления совместно, в том числе посредством предложения поправок в законопроект, решают вопрос о передаче определенных отдельных государственных полномочий на места. Рассматриваемая модель вытекает из норм ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления: «в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме». Исходя из смысла указанной статьи, «паритетная» модель обоснована не только теоретически, но ее существование подкреплено законодательно. Исследуемая модель передачи полномочий практически реализуема и эффективна при передаче отдельных государственных полномочий в субъектах РФ. Стоит отметить, что ведущий правовед ИИ. Овчинников отмечает необходимость получения предварительного согласия на принятие отдельных государственных полномочий для обеспечения конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, децентрализации отношений между органами публичной власти¹.

Кроме того, данная модель может позволить реализовать договорную форму передачи полномочий.

Ученые (Пешин Л.Н.², Овсянников С.А.¹, Ханов Н.В.² и др.) отмечают, что на современном уровне развития местного самоуправления в Российской

¹ Овчинников И.И. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового управления): монография. М.: Юстицинформ, 2014.

² Пешин Л.Н. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 211 с.;

Федерации отмечается тенденция смещения взаимодействий от властно-ориентированных («императивная») к равноправному сотрудничеству всех участников территориального развития («паритетная»). «При этом представительные и исполнительные органы власти выступают в качестве организаторов такого взаимодействия, которое вызвано следующими факторами: необходимостью создания демократической основы эффективной структуры исполнительной власти; потребностями финансирования региональных программ; переносом центра тяжести муниципальных трансфертов с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации; формированием новой системы финансирования региональной и местной инфраструктур, основанной на долевом участии государства, органов местного самоуправления и частного сектора»³. Особое мнение высказывается И.А. Косминой, которая взаимодействие органов государственного и местного самоуправления рассматривает как «совместную согласованную деятельность органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъекта РФ, направленную на достижение общей цели обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина на территории муниципальных образований субъекта РФ, осуществляемую в определенных формах в соответствии с Конституцией РФ, нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта РФ и муниципальными нормативными правовыми актами»⁴. В то же время формами такого взаимодействия автор называет координационные и контрольные, что несколько противоречит вышеуказанному предложенному

Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 57 - 61.

¹ Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 227 с.

² Ханов Н.В. Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 198с.

³ Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 58.

⁴ Космина И.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010. <http://www.dissercat.com/content/konstitutsionn>.

автором определению. Таким образом, кажется очевидным, что координационная форма взаимодействия – это перефразированная горизонтальная форма взаимодействия, а контрольная – вертикальная.

Очевидно, что модель взаимодействия органов государственной власти и муниципалитетов, при которой уровни власти выступают как равноправные является наиболее оптимальной и эффективной при передаче и осуществлении отдельных государственных полномочий на места. В некоторых субъектах Российской Федерации (Бурятия, Забайкальский край и др.) подобная модель взаимодействия органов власти применяется, хотя и не без проблем.

Возможно, что в разных ситуациях стоит использовать разные модели взаимоотношений. К примеру, в случае передачи отдельных государственных полномочий, таких как осуществление деятельности по регистрации актов гражданского состояния, традиционно осуществлявшихся на местах и бывших переданными субъектам РФ, применяется «императивная» модель, т.е. особых согласительных процедур не требуется. Однако в ситуации, когда субъект РФ передает собственные отдельные государственные полномочия, ранее не осуществлявшиеся муниципалитетами, следует применять «паритетную» модель для определения методики осуществления переданных полномочий.

Как отмечалось выше, правовая регламентация «паритетной» модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления предусмотрена нормами Европейской хартии местного самоуправления предусматривающими консультативный характер взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при вынесении решений первыми в отношении последних. Вследствие особой актуализации моделей взаимодействия, при которой органы государственной власти и местного самоуправления выступают в партнерских отношениях, стоит исследовать подобную практику, осуществляемую в субъектах Российской Федерации.

Ввиду возможности субъектов Российской Федерации передавать органам местного самоуправления свои полномочия, некоторую реализацию

указанная норма нашла в законодательстве субъектов Российской Федерации, например Республики Бурятия и Забайкальского края. На уровне республики до 2009 г. действовал Закон Республики Бурятия от 26 января 1999 года № 94-П «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия», в ст. 6 которой было закреплено, что: «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется законом Республики Бурятия. Законопроект о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями вносится субъектами законодательной инициативы в соответствии с законодательством Республики Бурятия. Законопроект, внесенный Правительством Республики Бурятия, рассматривается Народным Хуралом Республики Бурятия при наличии согласия (положительного заключения) представительного органа местного самоуправления». Данная норма закрепляла законодательную возможность представительных органов местного самоуправления инициировать передачу отдельных государственных полномочий республики на места, что указывает на «диспозитивную» модель передачи отдельных государственных полномочий. Действующее положение в Законе «О Народном Хурале Республики Бурятия» в ст. 28 представительным органам местного самоуправления дает право законодательной инициативы, таким образом, предоставляя им право выступить с инициативой передачи им отдельных государственных полномочий республики. Кроме того, в ст. 40 вышеуказанного закона установлено, что «законопроекты, внесенные в Народный Хурал иными субъектами права законодательной инициативы, направляются представительным органам местного самоуправления для внесения замечаний и предложений», тем самым муниципальным властям дается возможность выступить с собственными предложениями и при наделении их отдельными государственными полномочиями. При этом законодательством республики не установлена обязательность учета позиции представительных органов

местного самоуправления при передаче им государственных полномочий, допуская возможность передачи государственных полномочий по «императивной» модели при инициировании передачи полномочий органами власти. Так в 2010 г. в Народный Хурал обратилось Республиканское управление наркоконтроля по вопросу передачи органам местного самоуправления полномочий по осуществлению контроля за уничтожением наркосодержащих растений землевладельцами, а также по проведению профилактики наркомании. Отметим, что Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» определено, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции организуют исполнение законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах¹.

Законодатель Забайкальского края закрепил «паритетную» модель. В ранее действовавшем законодательстве в ст. 6 Закона Читинской области «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в Читинской области отдельными государственными полномочиями» от 8 июля 1998 г. говорилось, что: «право на внесение проектов законов области о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями принадлежит субъектам права законодательной инициативы в порядке, определенном законом области. Проект закона о наделении государственными полномочиями заблаговременно направляется субъектом права законодательной инициативы представительным органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований для дачи заключения. Заключение представительных органов местного самоуправления, а также замечания и предложения органов местного самоуправления, которые предполагается наделить государственными полномочиями, подлежат обязательному рассмотрению областной Думой...». В данной норме закона Читинской

¹ Соболев К. Полномочия должны быть подкреплены финансами/ Отдел по работе со СМИ Народного Хурала Республики Бурятия // Бурятия. 17.07.2010.

области устанавливалась возможность взаимосогласования процесса передачи отдельных государственных полномочий края муниципалитетам, т.е. действует модель «встречные шаги», которая выражается в необходимости получения заключения субъектом законодательной инициативы заключения от представительных органов касательно законопроекта о передаче им полномочий края с их предложениями и замечаниями. Во второй части вышеуказанной нормы устанавливалось действие «диспозитивной» модели: «органы местного самоуправления муниципальных образований, заинтересованные в передаче им отдельных государственных полномочий, осуществляют подготовку проекта областного закона и передают его на рассмотрение в представительный орган местного самоуправления, который в случае одобрения законопроекта вносит его в областную Думу в порядке законодательной инициативы. Органы местного самоуправления муниципальных образований вправе обратиться к Главе Администрации области с соответствующими предложениями о наделении их отдельными государственными полномочиями. В предложении о передаче отдельных государственных полномочий указывается перечень передаваемых полномочий, обосновываются необходимость их передачи и возможность надлежащего исполнения, указывается объем необходимых для их исполнения финансовых средств. Глава Администрации области обязан в месячный срок рассмотреть поступившие предложения и при согласии с ними подготовить проект областного закона о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями, а в случае несогласия с предложениями органов местного самоуправления сообщить им об этом с обоснованием невозможности или нецелесообразности передачи государственных полномочий. Законопроекты о наделении органов местного самоуправления полномочиями Администрации области рассматриваются областной Думой только при наличии положительного заключения Главы Администрации области». Данной нормой закреплялось два варианта действия «диспозитивной» модели: 1) право органа

местного самоуправления обратиться с законопроектом о передаче им отдельных государственных полномочий края в представительный орган муниципалитета для дальнейшего представления в законодательный орган субъекта в порядке законодательной инициативы; 2) возможность представительного органа местного самоуправления обратиться к Главе Администрации края с предложением выступить с инициативой наделения их отдельными государственными полномочиями.

Действующее законодательство Забайкальского края предусматривает применение «диспозитивной» модели, наделяя представительные органы власти правом законодательной инициативы (ст. 49 Устава Забайкальского края¹). В нормах ст. 65 Устава Забайкальского края закреплена гарантия местного самоуправления, принцип сотрудничества через консультативно-совещательные органы, невозможность ущемления прав местных властей региональными, запрет контроля деятельности первых последними кроме случаев, предусмотренных законодательством, обязательность рассмотрения обращений местных властей региональными и возможность разрешения споров в согласительном и судебном порядке, что указывает на действие «паритетной» модели. Таким образом, стоит отметить относительно широкий спектр вариаций действия моделей взаимодействия, позволяющий органам местного самоуправления края быть активным участником процедуры передачи им отдельных государственных полномочий края, что указывает на рациональное и эффективное взаимодействие органов власти разных уровней при осуществлении передачи полномочий.

В свете вышесказанного модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления можно разделить на: «императивную», «диспозитивную» и «паритетную». Все модели могут быть применены в той или иной ситуации с наибольшей эффективностью. На наш взгляд, «императивную» модель актуально применять при передаче отдельных федеральных государственных полномочий органам местного

¹ Забайкальский рабочий. 18.02.2009. № 30.

самоуправления, т.к. процедура согласования передачи тех или иных полномочий с органами местного самоуправления всех муниципальных образований Российской Федерации была бы не рациональной. При передаче федеральных полномочий на места «диспозитивная» модель не может быть применима, так как представительные органы местного самоуправления не имеют права законодательной инициативы на федеральном уровне. Возможно выступление с указанной инициативой субъекта РФ. Следует отметить, что ранее в Государственную Думу на эту тему вносились два проекта федеральных законов: Законодательным Собранием Еврейской автономной области и Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа. Предлагалось дополнить вопросы местного значения полномочиями по профилактике правонарушений и противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ.

Бесспорно то, что конституционная возможность наделять органы местного самоуправления есть основа для взаимоотношений между органами власти государства и местного самоуправления¹.

Таким образом, в зависимости от моделей местного самоуправления, сложившихся исторически в виду особенностей правовой системы государства, складываются и модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в различных странах. Кроме того, именно указанные модели взаимодействия органов власти разного уровня во многом оказывают влияние на модели наделяния отдельными государственными полномочиями муниципалитетов.

Исследование правовых основ наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в зарубежных странах и в Российской Федерации позволяет утверждать о сложившихся общих чертах в теоретических и практических аспектах исследуемого института наделяния. Несомненно то, что при наличии общих черт в части

¹ Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 564.

наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти законодателем каждой страны устанавливаются собственные особенности и подходы к взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления.

В субъектах РФ существуют особые модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, диктующие модели передачи отдельных государственных полномочий, о коих ранее в науке не оговаривалось. Таким образом, субъектам РФ присущи такие модели передачи отдельных государственных полномочий, как императивная, диспозитивная и паритетная. Все модели, так или иначе, закреплены законодательством Республики Бурятия и Забайкальском крае. Однако приоритет для практического применения имеет императивная модель передачи полномочий, несмотря на очевидную эффективность диспозитивной и паритетной моделей, что поддерживается ведущими авторами. Таким образом, в субъектах РФ стоит развивать указанные модели не только декларативно, но и законодательно усовершенствовать для возможности их практического применения, а также мотивируясь повышением эффективности осуществления переданных отдельных государственных полномочий.

§2. Законодательная практика реализации моделей передачи отдельных государственных полномочий в Республике Бурятия и Забайкальском крае органам местного самоуправления

Некоторые особенности передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в Республике Бурятия и Забайкальском крае сложились как с определенной схожестью, так и с некоторыми особенностями.

В настоящее время в Республике Бурятия по вопросам организации местного самоуправления принято более 30 нормативных правовых актов и около 10 законопроектов готовятся к рассмотрению. Законов же, посвященных наделению отдельными государственными полномочиями, 8. Практически каждый закон предусматривает наличие приложения в виде методики расчета субвенций для осуществления финансирования органов местного самоуправления исполняющих данные полномочия. Кроме действующих законов существуют и подзаконные акты, способствующие осуществлению передачи государственных полномочий на места. Зачастую они носят обеспечивающий, организационный характер.

Развитие местного самоуправления Забайкальского края определено как один из ключевых приоритетов в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 года № 586). При этом, территория Забайкальского края, обладая важнейшим приграничным положением (имеет два участка государственной границы: 1095 км с Китаем и 831 км с Монголией), развивается крайне неравномерно¹. Данная ситуация также касается и практики наделения

¹ Бартош А.А., Брезгин В.С., Верхушина Е.Н., Нимаева Б.Б. Доклад о состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. — М: Изд-во «Проспект», 2017. - С. 198-216.

органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Как отмечает И.И. Овчинников наблюдается тенденция «передачи на муниципальный уровень все возрастающего числа таких полномочий без учета реальных возможностей органов местного самоуправления их осуществить». Далее автором указывается, что практика показывает «необеспеченность» передаваемых полномочий, вынуждающая органы местного самоуправления использовать средства местного бюджета для осуществления таких полномочий, в частности, административные расходы без последующего возмещения понесенных затрат. Все это существенно отягощает возможности местных финансов финансировать решения также законом закрепленных за муниципальными образованиями вопросов местного значения»¹.

Конституция Республики Бурятия, устанавливая такие общепризнанные принципы организации местного самоуправления, как гарантированность (ст. 6-7), самостоятельность (ст. 6, ст. 107), организационная обособленность (ст.6), закрепила и возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий при условии передачи необходимых для реализации передаваемых полномочий материальных и финансовых средств (ст. 106)². В связи с конституционным закреплением возможности передавать отдельные государственные полномочия, не говоря уже о федеральном законодательном закреплении института наделения полномочиями некоторые из полномочий органов государственной власти Республики передаются на места.

Законом Республики Бурятия № 896-III от 7 декабря 2004 г. «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» закреплена конкретизация института наделения отдельными государственными

¹ Овчинников И.И. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового управления): монография. М.: Юстицинформ, 2014. - С. 236-237.

² Бурятия. 09.03.1994. № 43.

полномочиями в Бурятии¹. Ст. 7 указанного закона закреплено, что: «органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий». Соответственно, государственные полномочия, передаваемые муниципалитетам, бывают временными и постоянными, т.е. некоторые полномочия орган государственной власти республики может передать без указания сроков исполнения. Подобные полномочия будут осуществляться местными властями до тех пор, пока республиканские власти не дадут указаний по прекращению их исполнения, в законе республики о бюджете на очередной финансовый год не будет предусмотрено субвенций для их финансирования или будет вынесено судебное решение, предусматривающее прекращение осуществления муниципалитетами переданных им полномочий. Кроме того, «наделение органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия осуществляется законом Республики Бурятия в соответствии с федеральным законом». Таким образом, республиканский законодатель указал законодательную форму передачи отдельных государственных полномочий муниципалитетам.

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия и Забайкальского края устанавливается законами данных субъектов РФ. При этом в данных субъектах РФ действовали специальные законы о порядке наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления до 2009 г. На данный момент времени общего закона о порядке наделения в республике и крае не принято, таким образом порядок передачи отдельных государственных полномочий определяется в специальных законах о передаче тех или иных полномочий, исходя из норм конституции, устава и иных законов субъектов РФ соответственно.

¹ Бурятия. № 49. 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий Республики Бурятия, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из республиканского бюджета. Законы о наделении устанавливают, что органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий Республики Бурятия в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Запрет на использование собственных средств муниципалитетов для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий предусмотрен и в п. 5 ст. 31 Закона «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия»: «осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий органов государственной власти Республики Бурятия не допускается, за исключением случаев, установленных законами Республики Бурятия»¹. Исходя из смысла указанной статьи, республиканские власти запрещают местным привлекать дополнительно собственные финансовые средства для осуществления переданных полномочий. Таким образом, региональный законодатель допускает коллизию норм права, оговорив возможность привлечения собственных средств муниципалитетов для осуществления переданных им полномочий в одном законе и предусмотрев запрет на использование средств местного бюджета в указанных целях в другом законе. Стоит отметить, что подобная ситуация сложилась в ФЗ № 131 и разрешать ее необходимо путем корректировки норм Главы 4 указанного федерального закона, о чем нами оговаривалось ранее. Как показывает практика наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, в Бурятии все законы о наделении содержат в себе право муниципальных властей использовать дополнительные финансовые средства для исполнения переданных им полномочий республики. Так, например, в ст.

¹ Бурятия. № 49. 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

4 Закона Республики Бурятия от 7 сентября 2007г. № 2490-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов в Республике Бурятия государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет республиканского бюджета» закреплено, что при осуществлении государственных полномочий органы местного самоуправления муниципальных районов имеют право: «дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставами муниципальных образований»¹. Подобные нормы закреплены во всех законах о наделении в республике. Однако вышеуказанное право использования собственных средств муниципалитетами не всегда закрепляется в их уставах. К примеру, Управлением Минюста России по Республике Бурятия муниципальным образованиям предлагается типовой устав муниципального района, в ст. 56 которой закреплено, что: «органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства (за исключением субсидий, субвенций и дотаций, предоставляемых из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в порядке, определенном решением Совета депутатов.

Использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств местного бюджета для осуществления переданных отдельных государственных полномочий в соответствующем финансовом году не допускается в случаях: при наличии дефицита местного бюджета; при превышении предельного объема муниципального долга района, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации; если использование органами местного самоуправления собственных материальных ресурсов и финансовых средств на осуществление переданных отдельных государственных полномочий повлечет за собой неисполнение

¹ Бурятия. 12.09.2007. № 169.

полномочий по вопросам местного значения»¹. Следовательно, указанная норма типового устава устанавливает, что муниципальные образования при соблюдении определенных условий вправе использовать средства местного бюджета.

Однако «навязывание» именно представленной формулировки относительно привлечения собственных средств при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий зачастую способно ограничить право местных властей установить запрет на использование средств для осуществления указанных полномочий. Подобный смысл содержит и ст. 4 типового устава для городских поселений, хотя и не без особой специфики: «органы местного самоуправления поселения имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

В целях повышения эффективности осуществления отдельных государственных полномочий Администрация поселения вправе дополнительно использовать для их осуществления имущество, находящееся в муниципальной собственности поселения, в случае если данное имущество не используется для решения вопросов местного значения»². Из указанной нормы следует, что органы местного самоуправления не только вправе привлекать средства местных бюджетов для осуществления переданных отдельных государственных полномочий, но и что установлен орган – Администрация городского поселения, наделенный правом привлечения дополнительных средств из местного бюджета для эффективного осуществления переданных полномочий.

На первый взгляд, в сложившейся ситуации, когда органом государственной власти предлагается муниципалитетам ориентироваться на типовые уставы нет ничего необычного. Однако, на наш взгляд, присутствует

¹ <http://to04.minjust.ru/node/2251>

² <http://to04.minjust.ru/node/2251>

не только эффект «навязывания» образца устава, но и ограничение права муниципальных образований закрепить в собственных уставах иные возможности и правомочия, установленные федеральным и региональным законодательством. В целях устранения данного положения дел необходимо Управлению Минюста России по Республике Бурятия дать разъяснения по применению типовых уставов с указанием возможности муниципальных образований вносить собственные изменения в соответствии с действующим законодательством.

Положения вышеуказанных типовых уставов нашли отражение в ст. 5 Устава муниципального образования «Хоринский район»¹, ст. 7 Устава муниципального образования «Мухоршибирский район»², ст. 11 Устава муниципального образования «Закаменский район»³, ст. 9 Устава муниципального образования «Кабанский район»⁴, ст. 9 Устава муниципального образования «Селенгинский район»⁵. Пункт 2 ст. 63 Устава муниципального образования «Окинский район» так же, как и вышеперечисленные закрепил возможность привлечения средств местных бюджетов для осуществления переданных полномочий. Однако в пункте 1 указанной статьи установлено, что: «органам местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий из республиканского бюджета предоставляются субвенции»⁶.

Указанное положение нормы ст. 63 некоторым образом не корректно и ее формулировка была бы успешней в следующей вариации: «органам местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий предоставляются субвенции из соответствующего бюджета», т.к. формулировка, существующая на данный момент, не дает возможности говорить о финансировании отдельных государственных полномочий,

¹ <http://www.ivr.ru/buryatia/?p=152®ion=22&page=13>

² <http://xn----8sbb1abahcequcjsdem3a2b0d.xn--p1ai/about/ustav>

³ <http://mcu-zakamna.ru/ustav-2012>

⁴ <http://www.kabansk.org/regulatory/ustav.php>

⁵ <http://www.pandia.ru/text/77/158/24737.php>

⁶ <http://okarb.ru/okinskij-rajon/ustav-mo-okinskij-rajon.html>

переданных органами власти Российской Федерации из федерального бюджета. О возможности привлечения средств местного бюджета указано и в ст. 7 Устава городского округа «Город Чита»: «Дума городского округа «Город Чита» в пределах своей компетенции на основании представления Мэра города Читы имеет право устанавливать случаи и порядок использования для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий собственных материальных ресурсов и финансовых средств»¹. Подобная процедура, при которой в случае необходимости представительный орган местного самоуправления при представлении главы администрации принимает решение о дополнительном финансировании осуществления переданных отдельных государственных полномочий, содержится и в ст. 13 Устава муниципального образования «Агинский район» Забайкальского края².

В Уставе городского поселения «Новоорловск» муниципального района «Агинский район» Забайкальского края содержится парадоксальная норма: «порядок осуществления расходов бюджета поселения на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Забайкальского края, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Забайкальского края».

В случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Забайкальского края, осуществление расходов бюджета поселения на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами Забайкальского края может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления поселения³.

¹ Читинское обозрение. № 28-29. 1996.

² <http://www.aginskmr.ru/librarydocuments/charter/>

³ <http://www.gp-novoorlovsk.ru/index.php?id=ustav>

Исходя из указанной статьи привлечение средств местного бюджета при осуществлении переданных полномочий возможно лишь при прямом указании в соответствующих федеральных и региональных законах, несмотря на то, что ст. 19 ФЗ № 131 закрепила следующее: «органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования»¹.

Таким образом, на наш взгляд, указанное положение устава городского поселения «Новоорловск» противоречит нормам ст. 19 ФЗ № 131 и должно быть разрешено путем корректировки нормы муниципального устава путем включения норм о возможности или запрете привлекать средства местного бюджета при осуществлении переданных полномочий.

Наряду с вышесказанным, уставы муниципальных образований «Тарбагатайский район» (ст. 7)², «Еравнинский район» (ст. 7)³, «Кижингинский район» (ст. 8)⁴ установили, что: «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется в соответствии с федеральным законом и законом Республики Бурятия».

Иных норм, каким-либо образом касающихся переданных отдельных государственных полномочий, в исследуемом уставе не содержится, что не может не привлекать внимания. С нашей точки зрения, нормотворцам Тарбагатайского и Еравнинского районов следует все же закрепить возможность или запрет привлечения средств местных бюджетов для финансирования осуществления переданных отдельных государственных полномочий.

В то же время ст. 7 Устава муниципального образования «Муйский

¹ Собрание законодательства РФ, 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

² tarbagatay.burnet.ru

³ <http://www.ivr.ru/buryatia/?p=152®ion=6&page=13>

⁴ <http://hezhenge.ucoz.ru/publ/5-1-0-5>

район» закрепила, что: «финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального района, осуществляется только за счет предоставляемых бюджету муниципального района субвенций из соответствующих бюджетов»¹.

Таким образом, установлена невозможность дополнительного финансирования осуществления переданных полномочий за счет средств местного бюджета. Осуществлению и финансированию переданных отдельных государственных полномочий не посвящена ни одна статья Устава муниципального образования «Прибайкальский район»², что должно непременно быть исправленным путем его дополнения, иначе подобная ситуация говорит о явном пробеле в нормативном акте. Таким образом, очевидно, что необходимо корректировать и дополнять как типовые уставы, представленные Управлением Минюста России по Республике Бурятия, так и ныне действующие уставы муниципальных образований республики.

В региональном бюджете создается республиканский фонд компенсаций для финансирования муниципалитетов, наделенных государственными полномочиями. Указанный фонд формируется из субвенций федерального фонда компенсаций для финансирования полномочий, переданных федеральными властями, и доходов республиканского бюджета, предназначенных для поддержки муниципалитетов при осуществлении региональных полномочий. Республика распределяет субвенции по переданным полномочиям между муниципалитетами в зависимости от числа населения данных муниципальных образований или категорий лиц, нуждающихся в бюджетных услугах. Размеры субвенций корректируются ежегодно. Порядок формирования, распределения, перечисления и учета субвенций, предоставляемых из республиканского фонда компенсаций, установлен Бюджетным кодексом РФ и дополняется приложениями ко всем законам республики о наделении

¹ http://www.admmsk.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=87

² <http://www.ivr.ru/buryatia/?p=152®ion=17&page=13>

отдельными государственными полномочиями. Однако депутат Народного Хурала А. С. Скоырская указала на несовершенство существующих методик расчета субвенций, не позволяющих предусмотреть все финансовые и материальные затраты. Кроме того, депутатом констатируется факт несвоевременного поступления средств в местный бюджет, принуждающий муниципальные власти привлекать собственные средства для эффективного и своевременного осуществления переданных им полномочий¹. В связи Народный Хурал рекомендовал органам государственной власти тщательней отнестись к указанным методикам расчета субвенций и не более того.

Кроме того, ранее было вынесено Определение Верховного суда РФ от 12 апреля 2006 г. № 73-Г06-3 по делу по заявлению о признании противоречащим федеральному законодательству недействующим Закона Республики Бурятия от 27 декабря 2004 г. № 997-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями в сфере предоставления жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», согласно которому данный закон был признан противоречащим ФЗ №131 в связи с отсутствием: 1) способа (методики) расчета нормативов объема субвенций для осуществления переданных полномочий, 2) порядка отчетности органов местного самоуправления, 3) порядка контроля за соответствующим осуществлением переданных полномочий местными властями.

Вышеописанному решению предшествовали меры прокурорского надзора. Так, прокуратурой Республики Бурятия были предъявлены ряд исковых заявлений в защиту прав учителей школ на получение вознаграждения за выполнение функций классного руководителя с учетом районного коэффициента и «северных» надбавок в 2009 г.² Прокуратурой РБ

¹ Соболев К. Полномочия должны быть подкреплены финансами/ Отдел по работе со СМИ Народного Хурала Республики Бурятия // Бурятия. 17.07.2010.

² http://severobaikalsky.bur.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=59

был установлен факт недоплаты надбавок с учетом районного коэффициента и процентных надбавок. С учетом того, что в республике повышенный районный коэффициент и «северные» надбавки при оплате труда, установлены в некоторых районах республики (Баргузинском, Курумканском, Окинском, Баунтовском, Муйском, Северо-Байкальском районах и г. Северобайкальске), они не выплачивались за классное руководство. Из 122 исковых заявлений 97 было удовлетворено.

Отметим, что по инициативе прокурора Народным Хуралом Республики Бурятия были внесены соответствующие коррективы в Закон Республики Бурятия «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями в области образования»¹.

Постановлением Федерального арбитражного суда от 23 июля 2012 г. № А10-3947/2011² было вынесено решение по иску муниципального унитарного предприятия «Городские маршруты» к Министерству финансов Российской Федерации, Министерству финансов Республики Бурятия о взыскании убытков в размере 18 961 317 рублей 16 копеек, образовавшихся в результате разницы между экономически обоснованным и утвержденным тарифом на проезд в общественном транспорте за 2010-2011 годы, из которых в 2010 году - 18 442 241 рубль 76 копеек, в 2011 году - 519 075 рублей 40 копеек. Данная ситуация сложилась в следствие того, что установленный республикой тариф перевозки пассажиров оказались экономически необоснованными, что привело к убыткам местного бюджета.

Подобное судебное разбирательство было в практике Федерального арбитражного суда, в котором компенсацию убытков требовало уже Муниципальное унитарное предприятие «Управление трамвая». Отметим, что

¹ Кислов Е.В. Доклад о положении с правами человека в Республике Бурятия в 2009 г. / Общественная организация «Республиканский правозащитный центр» // pandia.ru/text/77/231/33525.php

² Постановление Федерального арбитражного суда от 23 июля 2012 г. № А10-3947/2011 // Официальный сайт Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа <http://www.fasvso.arbitr.ru>.

Постановлением Федерального арбитражного суда от 25 июля 2012 г. № А10-3389/2011¹ исковое обращение было удовлетворено².

Корректировка законодательства республики не привело к прекращению возникновения проблем наделения полномочиями, что подтверждают многочисленные судебные споры. Избегать проблем при финансировании осуществления переданных полномочий органами местного самоуправления помог бы подсчет расходов на практике, представление сметы расходов муниципалитетами.

Глава 9 Устава Забайкальского края, принятого Законодательным собранием Забайкальского края 11 февраля 2009 г., законодательно урегулировала основы местного самоуправления в новом субъекте Российской Федерации³.

Рассматриваемый нами институт передачи отдельных государственных полномочий субъекта РФ органам местного самоуправления урегулирован ст. 65 п. 6 Устава Забайкальского края: «органы местного самоуправления могут наделяться законом края отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти края». В следующем пункте Основного закона Забайкальского края установлено, что споры между органами государственной власти края и органами местного самоуправления разрешаются на основе согласительных процедур или в судебном порядке⁴.

В свете вышесказанного наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Республике Бурятия и

¹ Постановление Федерального арбитражного суда от 25 июля 2012 г. № А10-3389/2011 // Официальный сайт Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа <http://www.fasvso.arbitr.ru>.

² Мункуева С.А. Практика реализации моделей передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия и Забайкальского края) // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С.156-162.

³ Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-33К «Устав Забайкальского края» (принят Законодательным Собранием Забайкальского края от 11.02.2009) (ред. 07.06.2010 N 380-33К) // Забайкальский рабочий. 14.06.2010.

⁴ Мункуева С.А. Практика реализации моделей передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия и Забайкальского края) // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С.156-162.

Забайкальском крае проходит в несколько этапов: 1) законодательная инициатива, с которой может выступить представительный орган местного самоуправления; 2) принятие закона субъекта о порядке наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления; 3) передача субвенций для осуществления переданных полномочий; 4) непосредственное осуществление переданных полномочий местными властями под обязательным государственным контролем; 5) предоставление отчетности местных властей перед государственными органами; 6) прекращение переданных полномочий. Отметим также, что неизменным условием осуществления переданных полномочий является и возможность судебного разрешения возникающих споров между государственными и муниципальными властями¹.

Законодательным собранием Забайкальского края производится ежегодный анализ практики передачи полномочий на места². При этом ежегодно констатируется факт наличия проблем в области финансирования и методического сопровождения осуществления переданных полномочий. Так, установлены факты задержки предоставления субвенций местным бюджетам, негативно отразившиеся на правах граждан. Например, задержка предоставления субвенций для финансирования доплат учителям за классное руководство привело к тому, что педагогам не в полной мере получили оплату. Несомненно, такое положение дел вызывает меры прокурорского реагирования, судебные споры, приводящие к тому, что муниципалитеты отвечают за действия органов государственной власти субъекта.

Стоит обратить внимание на недостаточный объем передаваемых субвенций, например в ходе осуществления государственного полномочия Забайкальского края по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся

¹Мункуева С.А. Практика реализации моделей передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия и Забайкальского края) // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С.156-162.

² Решении № 52 Собрания представителей Агинского Бурятского округа «О практике наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на территории Агинского Бурятского округа Забайкальского края» от 24 сентября 2010 г. // <http://www.aginskoe.ru/Node/252>.

без попечения родителей. По данному полномочию сложилась уже определенная судебная практика, в соответствии с которой, на Агинский муниципальный район возложена обязанность по предоставлению жилой площади истцу не ниже установленных социальных норм, отвечающих санитарным требованиям. Так, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации было вынесено определение от 15 сентября 2010 г. № 72-Г10-11 по заявлению заместителя прокурора Забайкальского края о признании недействующими п. 3 (в части) и п. 4 (полностью) Методики расчета общего объема субвенций, предоставляемых муниципальным бюджетам на осуществление государственного полномочия, являющихся приложением к Закону Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 304-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью», по кассационным жалобам Законодательного собрания Забайкальского края и губернатора Забайкальского края на решение Забайкальского краевого суда от 8 июля 2010 г.¹, которым заявление прокурора удовлетворено. Верховным судом РФ был установлен факт недостаточного объема предоставляемых субвенций, выразившийся в выделении субвенций на предоставление жилья 22 гражданам, несмотря на 6765 нуждающихся, что фактически делает невозможным исполнение органами местного самоуправления в полном объеме переданных полномочий. Данное решение Верховного суда РФ, скорее, исключение, нежели правило. Стоит отметить, что передача отдельных государственных полномочий не означает полный переход ответственности за их осуществление на органы местного самоуправления, что исходит из нормы ст. 20 ФЗ № 131, закрепившей, что «органы местного самоуправления несут

¹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 15 сентября 2010 г. № 72-Г10-11/<http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW240;n=43532>

ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств». Следовательно, в части недостаточности или не своевременного предоставления субвенций ответственность за осуществление переданных полномочий несут органы государственной власти края. Вышеописанная ситуация осложняется и тем, что органы местного самоуправления не практикуют оспаривание методик расчетов субвенций в связи с их недостаточным размером. Несмотря на недостаточный размер субвенций, во всех случаях передачи полномочий на места краевыми властями не предпринимаются какие либо действия по улучшению ситуации. Исходя из вышеизложенного, законодателям республики и края необходимо пересмотреть методики расчета размера субвенций. Эффективнее расчет субвенций производить с учетом позиций самих органов местного самоуправления путем их привлечения к работам по определению методик.

Недостаток средств отмечался и при осуществлении государственного полномочия по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения, которая в четыре раза меньше расчетной потребности в финансировании. Как уже отмечалось, ранее «органы местного самоуправления не обеспечиваются материальными средствами для обеспечения исполнения государственного полномочия в сфере государственного управления труда, хотя законом края это предусмотрено (субвенции рассчитаны только на выплату заработной платы специалисту без учета затрат на проверочные мероприятия)»¹.

Проблемы финансирования привели к тому, что муниципальное образование г. Чита обратилась в Конституционный суд Российской Федерации для проверки конституционности положения пункта 4 части 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Арбитражным судом Читинской

¹ Решении № 52 Собрания представителей Агинского Бурятского округа «О практике наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на территории Агинского Бурятского округа Забайкальского края» от 24 сентября 2010 г. // <http://www.aginskoe.ru/Node/252>.

области было принято решение от 29 июня 2009 года (оставлено без изменения Постановлением Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 сентября 2009 года) в пользу федерального государственного унитарного предприятия «88 центральный автомобильный ремонтный завод» Министерства обороны Российской Федерации. Так, с г. Чита были взысканы убытки, связанные с тарифами, установленными краем и экономически обоснованной ценой. Этот единичный случай скоро может перестать быть таковым, в связи с тем, что в федеральном законе есть нормы, которые заставляют задуматься о возможности обращения в Конституционный Суд РФ¹.

Арбитражные суды при принятии решения мотивировались ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где установлено, что теплоснабжение относится к вопросам местного значения. Следовательно, по мнению арбитражных судов межтарифная разница должна разрешаться за счет средств местного бюджета.

Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 29 Марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» положение пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² возложение обязанности финансирования межтарифной разницы представляется не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 130 (часть 1), 132 и 133.

¹ Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25 - 31.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2190.

В соответствии с Законом Забайкальского края от 24.12.2008 г. № 99-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению государственных нотариальных контор Забайкальского края» девять муниципальных районов Забайкальского края наделены соответствующими полномочиями. Однако, согласно бюджету Забайкальского края на 2010 год, исполняется данный закон края только в отношении пяти муниципальных районов. Возникает резонный вопрос: правомерно ли то, что субвенции предоставлены лишь части муниципальных образований? Очевидно, что субвенции должны были быть предоставлены всем без исключения муниципальным образованиям или никому из них. Либо в законе о наделении предусмотреть возможность не осуществлять нефинансируемое переданное отдельное государственное полномочие муниципалитетами.

Собранием представителей Агинского Бурятского округа ежегодно отмечается недостаточное методическое обеспечение переданных государственных полномочий, что препятствует их реализации в полном объеме. Так, при исполнении государственного полномочия по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органы местного самоуправления столкнулись с неясностью формулировки «стоимость одного квадратного метра жилья, сложившаяся на территории муниципального образования».

В отличие от органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа, органы местного самоуправления городских и сельских поселений, наделенные Забайкальским краем всего одним полномочием, до сего дня не реализуют имеющееся полномочие.

Согласно Закону Забайкальского края от 04.05.2010 № 366-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления городских и сельских поселений государственным полномочием по определению перечня должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об

административных правонарушениях, предусмотренных Законом Забайкальского края «Об административных правонарушениях» представительный орган городского или сельского поселения должен утвердить перечень должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Однако по настоящее время данные муниципальные правовые акты приняты только в муниципальных образованиях Могойтуйского района, в муниципальных образованиях Агинского и Дульдургинского районов такие акты приняты не были как следствие отсутствия методических рекомендаций по их определению. Примечательно, что несмотря на наличие в Законе ЗК «О бюджете Забайкальского края на 2010 год» субвенций, вышеуказанное государственное полномочие до сего времени финансово не подкреплено.

Все указанные проблемы могут быть разрешены в случае, если предусмотреть меры ответственности государственных властей края за задержку предоставления субвенций, из-за которой у муниципальных районов и городских округов возникают обязанности материальной ответственности за реализацию отдельных государственных полномочий не в полном объеме, учитывать достаточность объемов субвенций, предоставлять методики осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

Порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий представляется в качестве завершающего этапа в институте наделения. Однако данный порядок недостаточно урегулирован законодателем. В этой связи стоит согласиться с И.Х. Миннегуловым: «прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления тесно связано с вопросами государственного контроля и ответственности за их ненадлежащее исполнение, однако на федеральном и региональном уровнях отсутствуют

необходимые правовые основы и процедуры их применения»¹. Несмотря на отсутствие закона о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в специальных законах о наделении субъектов Российской Федерации делаются попытки закрепления порядка, условий, оснований прекращения осуществления переданных полномочий. Так, например, Закон Республики Бурятия от 7 сентября 2007 г. № 2490-III «О наделении органов муниципальных районов в Республике Бурятия полномочиями органов государственной власти Республики Бурятия по расчету и предоставлению дотаций населению за счет средств республиканского бюджета» (ред. от 14.11.2013)² в ст. 9 содержит случаи прекращения осуществления переданных полномочий, к которым относятся: 1) вступление в силу федерального закона, в соответствии с которым Республика Бурятия утрачивает соответствующие государственные полномочия либо компетенцию по их передаче органам местного самоуправления муниципальных районов; 2) вступление в силу закона Республики Бурятия, в соответствии с которым органы местного самоуправления утрачивают право на осуществление государственных полномочий, переданных настоящим Законом; 3) отсутствие в законе о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период положений о предоставлении субвенций на осуществление государственных полномочий. Если первый из указанных условий прекращения осуществления полномочий практически не подпадает под возможность законодательного закрепления республиканским парламентом, то логично предположить, что последующие условия должны быть конкретизированы. Однако из всех вышеперечисленных случаев прекращения осуществления переданных полномочий республиканский законодатель уточнил лишь второй. Так, основанием для принятия закона Республики

¹ Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: На примере Приволжского федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 23с.

² Бурятия. 12.09.2007. № 169.

Бурятия, предусматривающего прекращение осуществления местными властями переданных им полномочий может быть решение представительного органа местного самоуправления, решение суда, заключение уполномоченного органа исполнительной власти, осуществляющего контроль за исполнением переданных органам местного самоуправления муниципальных районов государственных полномочий, об их неисполнении или ненадлежащем исполнении.

В свете сказанного следует отметить, что в субъектах федерации существуют разные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. При этом в крае и республике существуют моменты, позволяющие судить о существовании не только вертикальной, но горизонтальной модели взаимоотношения при передаче отдельных государственных полномочий, при которой представительные органы местного самоуправления сами способны выступить с законодательной инициативой передачи им тех или иных полномочий субъекта РФ.

Отметим, что проблемы финансового обеспечения переданных государственных полномочий существуют в обоих субъектах РФ, но никто не запрещает муниципалитетам обратиться с предложениями и заявлениями о размерах субвенций. Тем более, что в Республике Бурятия Народным Хуралом принято решение учитывать позицию муниципалитетов относительно размеров предоставляемых субвенций. Кроме того, представительным органам местного самоуправления предоставлено спорное право отказа от осуществления переданных им отдельных государственных полномочий республики, которое, как было указано ранее в работе, не имеет механизмов своей реализации.

Отмечается тенденция передачи все большего количества полномочий субъектов на места вследствие отсутствия законодательно установленных пределов передачи полномочий, не установлены меры государственного контроля кроме как письменного уведомления об устранении нарушений. Несмотря на меры прокурорского реагирования при нарушении

законодательства о передаче отдельных государственных полномочий, государственный контроль за осуществлением указанных полномочий не имеет четко оговоренных форм.

Для разрешения выявленных проблем стоит не только скорректировать исследуемое законодательство субъектов РФ, но и предлагать муниципалитетам активно обращаться с предложениями в представительные органы и правительства субъектов относительно не только методик расчетов субвенций, но и методик осуществления каждого полномочия отдельно. Последнее предложение связано с практической стороной осуществления переданных полномочий, которое мы выявили при опросе муниципальных служащих в Республике Бурятия, чья деятельность непосредственно связана с осуществлением переданных полномочий. Так, в республике полномочие по организации деятельности административных комиссий по делам несовершеннолетних передано на места. Например, в Иволгинской районной администрации Республики Бурятия за осуществление данного полномочия непосредственно отвечает экономист данной администрации, замещающая как должность экономиста, так и должность специалиста по административным комиссиям по делам несовершеннолетних. Размер субвенции на осуществление указанных полномочий составляет один оклад муниципального служащего и иных дополнительных субвенций не предусматривается, не говоря о предоставлении материальных средств, оргтехники, канцелярских принадлежностей и даже бланков протоколов комиссии. Работа административной комиссии по делам несовершеннолетних осуществляется не в полной мере и заключается в ежемесячной поездке за собственный счет специалиста по всем поселениям муниципального района. Отчитывается специалист еженедельно в устной форме, и ежеквартально в свободной письменной форме. Подобная ситуация возникает не столько из-за недостатка предоставляемых субвенций, но вследствие отсутствия квалифицированных специалистов в муниципальных органах власти, а также из-за законодательно не закрепленных мер государственного контроля и

методик осуществления переданных полномочий. Многих проблем удалось бы избежать в случае развития паритетной модели передачи полномочий, предполагающей возможность договорных (субсидиарных) отношений, при которых различные нюансы передачи полномочий были бы оговорены конкретнее и четче.

**Глава 3. Тенденции наделения органов местного самоуправления
отдельными государственными полномочиями
в субъектах Российской Федерации**

**§1. Практика и проблемы определения пределов государственного
контроля в сфере осуществления переданных органам местного
самоуправления полномочий в Республике Бурятия
и Забайкальском крае**

При исследовании института наделения органов местного самоуправления непременно возникают проблемы правового закрепления и практического применения механизма государственного контроля, определения его пределов, в том числе и при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий. Продолжающееся совершенствование законодательства меняет систему контроля за осуществлением переданных на места полномочий, о чем рассуждают в научном сообществе¹. На существующую проблематику обращают внимание и высшие органы государственной власти, так, например, еще в 2008 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев подчеркнул, что, несмотря на проводимые реформы и корректировки ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, проблема государственного контроля в области местного самоуправления остается в виду не достаточного отражения в законодательстве².

Так, о необходимости совершенствования контрольно-надзорной деятельности говорилось Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в послании Федеральному Собранию в декабре 2012 года, в Кремле на очередном заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте

¹ Масловская М.В. Контроль и его виды в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. №4. С. 3 - 9.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года. Москва. // Российская газета. 6-12 ноября 2008. - № 230. [электронный ресурс] Режим доступа. – URL: <http://www.rg.ru/2008/11/05/poslanie-Kremlin.html>

Российской Федерации 31 января 2013 года¹. Кроме того, по поручению Президента РФ В.В. Путина в ноябре 2013 г. Правительством РФ в Государственную Думу был внесен законопроект о внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который успешно был одобрен и опубликован 21 декабря 2013, согласно которому с 1 января 2014 года введен новый порядок осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, кардинально новое оформление получила вся система государственного контроля деятельности органов местного самоуправления. Рассмотрим некоторые из них: 1) закрепляется возможность возложения контрольных полномочий на государственные органы не только федеральными законами, но и законами субъектов РФ, что, несомненно, приведет к расширению круга субъектов, правомочных проводить государственный контроль за муниципалитетами; 2) особое значение имеют поправки, согласно которым осуществление государственного контроля (надзора) возможно на основе ежегодных планов проведения проверок, формируемых прокуратурами субъектов РФ на основе проектов ежегодных планов, подготовленных органами государственного контроля (надзора). При этом плановая проверка одного и того же органа или должностного лица местного самоуправления может проводиться не чаще одного раза в два года; 3) органам государственной власти, осуществляющим государственный контроль деятельности органов местного самоуправления, необходимо указать основания проведения внеплановых проверок; 4) вводится запрет на дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней; 5) кроме того, поправками определяются:

¹ <http://vbibl.ru/pravo/42968/index.html>.

порядок размещения информации о результатах проведенной проверки на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

порядок направления органами государственного контроля (надзора) запросов о предоставлении информации, минимальный срок ее предоставления, а также основания непредставления органами местного самоуправления запрашиваемой информации¹.

Указанные новшества призваны установить механизм и пределы государственного контроля деятельности органов местного самоуправления. Во исполнение изменений ФЗ 131 относительно государственного контроля Генеральной Прокуратурой РФ издан Приказ от 21 апреля 2014 г. № 222 «О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления»², согласно которым органам прокуратуры субъектов РФ надлежит составлять планы контрольных мероприятий с учетом предотвращения дублирования объекта контроля разными органами государственной власти. В данной связи у органов прокуратуры появляется обязанность следить за контрольными мероприятиями, начиная с этапа их планирования и обоснования, заканчивая проведением процедуры контроля во избежание возможного превышения пределов контроля. Таким образом, законодатель установил прокурорский контроль и надзор за контрольными мероприятиями в отношении местного самоуправления. Данное «наложение» контрольных мероприятий покажет свое значение в процессе его практического применения.

¹ Мункуева С.А. Некоторые проблемы правового регулирования местного самоуправления (на примере Республики Бурятия). №2. 2014. С.183-188.

² Законность. № 7. 2014.

При этом органам прокуратуры, на наш взгляд, необходимо будет установить критерии для определения обоснованности проверок, которые ввиду их отсутствия должны быть оговорены законодательно. Таким образом, органам прокуратуры необходимо установить формы и методики проведения контроля, критерии определения объектов контроля. Открытым остается и вопрос об определении критериев приемлемости контрольных мероприятий.

Не разрешен вопрос об установлении прокурорского контроля за осуществлением переданных полномочий.

В контексте исследования института наделяния периодичность контрольных мероприятий, установленная ст. 77 ФЗ 131, вызывает сомнения. На наш взгляд, контрольные мероприятия относительно осуществления переданных отдельных государственных полномочий требуют более частых организаций, нежели не чаще одного раза в два года в следствие. Данное утверждение очевидно ввиду особого значения эффективного осуществления переданных полномочий.

Действительно, проблема контролирования деятельности органов местного самоуправления актуальна, что связано со многими факторами, такими как корректное определение целей, задач, способов, предмета, субъекта и объекта контрольных мероприятий, форм, принципов и необходимости контрольной деятельности, определение пределов полномочий контрольных органов, этапов и периодичности контроля. При этом к целям государственного контроля относят целенаправленное воздействие на объект контроля, фиксирование нарушений в деятельности объектов контроля, а к задачам контроля – его реализацию, предупреждение, выявление, пресечение нарушений¹. Однако целью контроля ставить лишь выявление нарушений в деятельности органов местного самоуправления кажется не совсем корректным, так как, на наш взгляд, основной целью государственного контроля стоит представлять мониторинг осуществления

¹ См. Конопляникова М. В. Государственный контроль в сфере местного самоуправления: теоретический аспект и проблемы реализации // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 10. С.15-17.

переданных отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления и лишь при необходимости выявление нарушений и предложения по их устранению.

Таковыми учеными, как А.Н. Дементьев, Н.Н. Черногор отмечается, что «органы государственной власти, делегировавшие полномочия органам местного самоуправления, осуществляют контроль как за законностью, так и за целесообразностью решений органов местного самоуправления, принимаемых для реализации переданных полномочий»¹. Таким образом, подчеркивается наличие проблемы определения пределов государственного контроля как необходимого элемента осуществления переданных отдельных государственных полномочий. Однако основные проблемы возникают при определении не только форм государственного контроля, но и при определении разумности его пределов с учетом конституционной самостоятельности местного самоуправления. В этой связи стоит согласиться с позицией О.А. Стукаловой, которая указывает, что «государственный контроль может осуществляться с точки зрения законности, но не целесообразности действий органов местного самоуправления, которые свободны в выборе форм и методов исполнения делегированных полномочий и осуществляют их самостоятельно в пределах, определенных законом субъекта РФ»².

Для выявления особенностей государственного контроля в сфере осуществления переданных отдельных государственных полномочий рассмотрим его отдельные свойства. «Государственный контроль является формой взаимодействия»³, целью которой является устранение отклонений и негативных последствий, вызванных деятельностью подконтрольного

¹ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // Государство и право. 2000. №4. С.23.

² Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 27; Аврамова Е.В. Конституционно-правовое регулирование государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2012. 223 с.

³ См. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 35, 38.

субъекта, восстановление режима законности, эффективного функционирования муниципальных структур¹. Однако, на наш взгляд, государственный контроль должен осуществляться не только в целях устранения отклонений и негативных последствий деятельности органов местного самоуправления, а скажем еще и в профилактических целях, в том числе «является обязательным условием эффективного исполнения переданных в органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий»². Такие авторы, как В.В. Лазарев, Н.Н. Черногор контроль за осуществлением переданных государственных полномочий представляют как возможность санкционирования органами государственной власти субъекта РФ соответствующих действий органов местного самоуправления, оценку принимаемых ими решений с точки зрения целесообразности, материальной и финансовой обеспеченности, возможность приостановления и отмены принятых решений³. В связи с этим, указанными авторами отмечено, что при осуществлении контроля орган государственной власти должен обладать полномочиями по отмене решений органов местного самоуправления по осуществлению переданных им отдельных государственных полномочий, являющихся недостаточно обоснованными или противоречащими законодательству. Однако просто наделить органы государственной власти правом контролировать целесообразность принимаемых местными властями решений при осуществлении ими отдельных государственных полномочий может означать гипертрофированное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления. Говоря о принятых местными властями решениях, противоречащих законодательству, надо отметить, что механизм их контролирования уже существует, в том числе и в виде мер прокурорского реагирования. Относительно контроля со стороны органов государственной

¹ Елисеева С.В. К вопросу о разграничении государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 18-24.

² Поличка Н. Методические рекомендации по осуществлению органами местного самоуправления переданных на исполнение государственных полномочий // Электронный ресурс «Дальневосточный научный центр местного самоуправления» dvnscms@gmail.com.

³ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 1997. С. 566, Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // Государство и право. 2000..№4. С.23.

власти решений органов местного самоуправления на предмет их обоснованности или нецелесообразности, то для начала возникнет необходимость установления критериев целесообразности и обоснованности указанных решений, а также урегулирование механизма анализа муниципальных правовых актов органами государственной власти, что, несомненно, будет усложнять процесс осуществления переданных отдельных государственных полномочий местными властями. Кроме вышесказанного, авторами подчеркивается необходимость «производить проверки деятельности органов местного самоуправления по осуществлению делегированных им государственных полномочий; назначать уполномоченных для постоянного наблюдения за осуществлением делегированных государственных полномочий; запрашивать и получать в установленный срок, а при чрезвычайных обстоятельствах (стихийные бедствия, экологические катастрофы и др.) – немедленно необходимые документы и другую информацию об осуществлении делегированных государственных полномочий»¹.

Предложение наделить полномочием органов государственной власти отменять противоречащие законодательству решения органов местного самоуправления весьма конструктивно. Однако с позицией наделяния правомочием органов государственной власти отменять решения муниципальных властей по критерию необоснованности нам кажется трудно реализуемым. В данной ситуации возникнет необходимость урегулирования самих критериев обоснованности, что уже составляет проблему, также трудности составит определение порядка осуществления анализа обоснованности принимаемых решений, не говоря уже о проблемах превышения пределов государственного контроля. Назначение уполномоченных для постоянного наблюдения за осуществлением переданных государственных полномочий также спорно, так как

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 1997. С. 566, Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // Государство и право. 2000. №4. С.23.

государственный контроль осуществляется постоянно, а не периодически. Так, согласно Федеральному закону от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ и Приказу № 144 Генеральной Прокуратуры от 17 сентября 2007 г. «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» ввиду интенсивного развития федерального, регионального законодательства и муниципального нормотворчества возникает необходимость повышения их качества на предмет предотвращения коллизий и противоречий. В соответствии с п. 3.2. указанного Приказа № 144 Генеральной Прокуратурой приказано органам прокуратуры «иметь в виду, что с учетом объема работы в пределах установленной штатной численности могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами, возглавляемые старшими помощниками по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления»², которые на постоянной основе осуществляют контроль за нормотворческой деятельностью и органов местного самоуправления. Таким образом, контроль за деятельностью органов местного самоуправления носит не периодический, а скорее постоянный характер.

Однако ввиду вышесказанного назрела необходимость в разрешении проблемы определения субъектов, осуществляющих контроль за деятельностью местных властей при осуществлении ими переданных отдельных государственных полномочий. Действительно, согласно ст. 35 Закона РБ «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия»: «органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2014 г. № 233-ФЗ) // Российская газета. 18 февраля 1992 г. № 39.

² genproc.gov.ru

образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами»¹. Следовательно, государство, физические лица и юридические лица теоретически могут осуществлять контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий местными властями. Если конкретизировать государственный контроль и надзор, то органов, осуществляющих контроль за органами местного самоуправления, огромное количество: органы прокуратуры, правительство федеральное или субъектов в зависимости от характера полномочий, передаваемых на места, уполномоченные соответствующим Правительством органы государственной власти, Счетная палата, суды. При этом у каждого из перечисленных органов государственной власти определенные способы контролировать деятельность органов местного самоуправления, что ведет к множественности способов, форм контроля и отсутствию единой системы государственного контроля за осуществлением переданных на места отдельных государственных полномочий.

Однако еще больше вопросов вызывает контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления физическими и юридическими лицами, так как форм подобного контроля в законодательстве Республики Бурятия и Забайкальского края не содержится. В этой связи возникает необходимость конкретизации форм общественного контроля в области передачи отдельных государственных полномочий, например путем проведения публичных слушаний законопроектов о наделении, опросов граждан для определения эффективности осуществления отдельных государственных полномочий. При этом роль и значение контроля «по линии гражданского общества» подчеркивается ведущими учеными муниципального права². В данном случае обязательна апелляция к действующему федеральному законодательству, который закрепляет возможность осуществления общественного контроля на добровольной

¹ Бурятия. № 49. 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

² Шугрина Е.С. Конституционное право на осуществление местного самоуправления при решении вопросов, связанных с землепользованием и градостроительством //Муниципальная власть. 2011. № 1. С. 66-69.

основе гражданами как лично (общественным инспектором или общественным экспертом), так и через общественные объединения, другие негосударственные некоммерческие организации. Кроме того, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ¹ предусмотрены формы общественного контроля, такие как общественный мониторинг, общественные обсуждения и публичные слушания. Указанные формы общественного контроля требуют конкретизации законодательством субъектов РФ в части их практического применения, т.к. данная форма контроля может способствовать эффективному осуществлению переданных отдельных государственных полномочий.

Законодательство Республики Бурятия также не закрепляет конкретный круг контролирующих органов. Так, в ст. 37 Закона РБ «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» закреплено, что: «контроль и надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Конституции Республики Бурятия, законов Республики Бурятия, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют уполномоченные федеральным законом органы в порядке, предусмотренном федеральным законом»². К тому же ст. 7 указанного закона установила, что при выявлении нарушений при осуществлении местными властями переданных им отдельных государственных полномочий органов власти республики, «уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений». При этом в данном законе конкретизации об уполномоченном органе власти не оговаривается, но специальные законы о наделении закрепляют, что контроль за осуществлением переданных полномочий осуществляет Правительство Республики Бурятия непосредственно, а также уполномоченный им орган государственной власти

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (часть 1). Ст.4213.

² Бурятия. № 49. 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

республики¹. Таким образом, республиканский законодатель круг контролируемых субъектов оставил на усмотрение федерального законодателя и Правительства Республики Бурятия.

Государственный контроль за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий некоторыми авторами обоснованно рассматривается не в качестве права, а обязанности органов государственной власти, возлагаемой на них в целях восстановления и поддержания режима законности, охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения эффективного функционирования низового уровня публичной власти². Данная позиция высказана Н.А. Игнатьюком и А.В. Павлушкиным, которые указывают, что: «органы государственной власти обязаны осуществлять контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств»³.

В связи со сказанным следует отметить, что в законодательстве субъектов РФ имеются некоторые противоречия относительно права или обязанности органов государственной власти. Если в Законе РБ от 6 июля 2006 г. №1805-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Республики Бурятия»⁴, осуществление государственного контроля, как и во многих других законах о наделении, является правом уполномоченного органа государственной власти, то в Законе РБ от 8 июля 2008 г. № 394-IV «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и

¹ Например, ст. 8 Закона РБ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия в сфере трудовых отношений» от 13 октября 2010 г. № 1641-VI // Бурятия. 14.10.2010. № 189.

² Елисеева С.В. К вопросу о разграничении государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 18-24.

³ Игнатьюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М.: Юстицинформ, 2007. С. 294-295.

⁴ Ст. 5 Закона РБ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Республики Бурятия» от 6 июля 2006 г. №1805-III // Бурятия. 08.07.2006. № 123.

городских округов в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями в области образования»¹ имеется коллизия норм, не дающих возможности определить, правом или обязанностью органов государственной власти субъекта РФ является государственный контроль за осуществлением переданных полномочий. Так в п. 1 ст. 5 вышеуказанного закона закреплено, что «органы государственной власти Республики Бурятия при осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий вправе: 1) контролировать осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, а также использование предоставленных на эти цели финансовых средств...», а п. 2 этой же статьи установлено, что «органы государственной власти Республики Бурятия при осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий обязаны: ... 4) осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления государственных полномочий, а также за использованием предоставленных для осуществления указанной деятельности финансовых средств и материальных ресурсов».

В этой связи стоит учесть Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 июля 2012 г. № А10-3947/2011, в котором оговаривается, что: «поскольку полномочия в сфере государственного регулирования тарифов, в том числе на транспортные услуги, отнесены к государственным полномочиям, государственные органы, делегировавшие их осуществление муниципальным образованиям, в силу пункта 1 статьи 21 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ должны контролировать надлежащее исполнение последними данных полномочий и в силу статьи 19 данного закона инициировать решение вопросов, связанных с их финансовым обеспечением»². Использованный термин должностования осуществления государственного контроля с учетом ФЗ № 131 говорит об

¹ Закон РБ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями в области образования» от 8 июля 2008 г. № 394-IV // Бурятия. 12.07.2008. № 125.

² Постановление Федерального арбитражного суда от 23 июля 2012 г. № А10-3947/2011 // Официальный сайт Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа <http://www.fasvso.arbitr.ru>.

обязанности, а не о праве осуществлять государственный контроль органами государственной власти за осуществлением переданных полномочий органами местного самоуправления.

Кроме того, Прокуратурой Забайкальского края было внесено представление министру трудовых ресурсов и демографической политики края об устранении нарушений закона края по исполнению возложенных полномочий¹. В ходе проведенной прокурорской проверки были выявлены нарушения требований Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², сроков при проведении государственной экспертизы условий труда и факты ненадлежащего исполнения министерством возложенных полномочий. В соответствии с Законом Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 100-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями в сфере государственного управления охраной труда» полномочия в области охраны труда переданы органа местного самоуправления, однако министерством контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий не осуществлялся. В связи с этим Министерству трудовых ресурсов и демографической политики Забайкальского края Прокуратурой было указано на обязанность осуществлять контроль за осуществлением переданных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Прокуратура Республики Бурятия подавала обращение в Верховный суд Российской Федерации, указывая на необходимость признания не соответствующим ФЗ № 131 Закона РБ от 27 декабря 2004 г. № 997-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями в сфере

¹ Официальный сайт Прокуратуры / prokuratura.chita.ru.

² Федерального закона от 2 июля 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. От 02.07.2013 г. № 182-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.

предоставления жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»¹. Основаниями оспаривания закона стало отсутствие способа (методики) расчета нормативов субвенций, порядка отчетности и контроля. При этом контрольные мероприятия, как было указано в оспариваемом акте, осуществлялось Правительством Республики Бурятия².

Из вышеприведенных примеров становится очевидным, что осуществление контроля за надлежащим осуществлением переданных полномочий местными властями является обязанностью органов государственной власти, а не правом. При этом во всех законах о наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления должны быть отражены обязанность органов государственной власти осуществлять контроль за надлежащим осуществлением исследуемых полномочий, методика расчета субвенций, меры ответственности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, непосредственно осуществляющих переданные им отдельные государственные полномочия, что весьма разумно, учитывая, что передача полномочий не означает их бесповоротный переход органам местного самоуправления.

В п. 6 ст. 7 Закона Республики Бурятия № 896-III «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» установлено, что «в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Республики Бурятия уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном

¹ Бурятия. № 248 от 29 декабря 2004 года.

² Определение Верховного суда РФ от 12 апреля 2006 года. Дело № 73-Г06-3 // http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_34480.htm.

порядке»¹. Данная норма предусматривает государственный контроль над исполнением полученных полномочий в виде письменного предписания. Иные контрольно-надзорные методы республиканский законодатель устанавливает в специальных законах о наделении. Так, например, в ст. 8 Закона РБ № 1641-IV от 13 октября 2010 г. «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия в сфере трудовых отношений»² установлено, что Правительство РБ является контролирующим органом в лице уполномоченного органа. Уполномоченный орган в свою очередь осуществляет контроль в форме проведения проверок деятельности органов местного самоуправления, истребования и получения необходимой информации и документов, в том числе муниципальных правовых актов, принимаемых по вопросам осуществления переданных им государственных полномочий, рассмотрения отчетов органов местного самоуправления по осуществлению переданных им государственных полномочий, а также в иных формах, не противоречащих требованиям федерального законодательства.

Кроме указания форм контроля за осуществлением переданных полномочий специальные законы должны содержать сроки предоставления форм отчетности, чего в республиканских законах о наделении не предусмотрено. Исключение составляет Закон Республики Бурятия № 1455-III от 29 декабря 2005 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Бурятия государственными полномочиями по осуществлению лицензирования розничной продажи алкогольной продукции», устанавливающий следующие сроки предоставления отчетности органов местного самоуправления в уполномоченный орган исполнительной власти республики: ежеквартальные отчеты об использовании финансовых средств и материальных ресурсов,

¹ Определение Верховного суда РФ от 12 апреля 2006 года. Дело № 73-Г06-3 // http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_34480.htm.

² Закон РБ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия в сфере трудовых отношений» № 1641-IV от 13 октября 2010 г. // Бурятия. № 189. 14.10.2010. Официальный вестник № 113.

предоставленных для осуществления государственных полномочий; ежемесячные отчеты о выданных, приостановленных и аннулированных лицензиях и по декларациям о поставщиках, видах, объемах поставок, реализации и остатках алкогольной продукции на территории соответствующего муниципального образования. Данное законодательное исключение является выражением особенностей осуществления именно указанных отдельных государственных полномочий, проявлением некоторой «заботы» со стороны законодателя, учитывающего некоторые особенности передаваемых полномочий, что должно быть не единичным случаем, а повсеместным. В части особенностей законодательного государственного контроля за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий законодатель Забайкальского края не всегда последователен. Так, при сравнении законов в части государственного контроля стоит отметить сходство их способов и форм. Во всех специальных законах края о наделении контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий осуществляется в формах проверок, запросов и получения необходимой информации и документов, заслушивания на заседаниях Правительства Забайкальского края и иных исполнительных органов государственной власти, уполномоченных Правительством Забайкальского края, отчетов органов местного самоуправления, анализа отчетности органов местного самоуправления, осуществления иных контрольных полномочий в соответствии с действующим законодательством, внесение письменных предписаний по устранению нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления государственных полномочий. Законодательное закрепление вышеуказанных форм государственного контроля становится традиционными для практики наделения полномочиями органов местного самоуправления в крае, т.е. абсолютно идентично во всех специальных законах о наделении.

Однако предлагается корректировать формы контроля с учетом особенностей передаваемых отдельных государственных полномочий по примеру, ставшему исключительным и закрепленному в ст. 7 Закона Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Забайкальского края государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края»¹. Данная норма закрепила дополнительную особую форму контроля — проведение ревизий финансово-хозяйственной деятельности в части расходования предоставленных для осуществления государственных полномочий материальных и финансовых средств. К сожалению, данная норма является единственным примером учета особенностей передаваемых государственных полномочий при осуществлении контроля со стороны государственных властей, что, на наш взгляд, должно стать «из исключения в правило» для повышения эффективности осуществления переданных отдельных государственных полномочий. Однако ревизия не всегда уместна. Из вышеизложенного следует, что нет определенной системы государственного контроля за осуществлением переданных на места отдельных государственных полномочий в связи с отсутствием четких форм и методов контроля. Исследование законов о наделении в республике и крае указывают на применение таких форм отчетности, как запросы, отчеты (ежемесячные и ежеквартальные), проверки, а также следующих методов контроля: предписания при ненадлежащем осуществлении переданных полномочий органами местного самоуправления, проверки и ревизии (в исключительном случае). Несмотря на наличие форм и методов контроля за надлежащим осуществлением переданных полномочий в законодательстве исследуемых

¹ Закон Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Забайкальского края государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края» от 29 марта 2010 г. № 343-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 05.04.2010. № 56.

субъектов в каждом отдельно взятом законе о наделении установлены свои методы и формы, не в полной мере конкретизирующие и исчерпывающие методику контролирования. Таким образом, очевидно, что возникает необходимость установления методики государственного контроля за осуществлением переданных полномочий органами местного самоуправления с учетом применения именно тех способов и форм контроля, дающих возможность наиболее эффективно осуществлять переданные полномочия.

В рамках исследуемой проблематики уместно то, что Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным отмечена необходимость повышения эффективности с применением принципа гласности государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе предотвращение дублирования контрольно-надзорных мероприятий органов государственной власти с учетом сокращения числа контрольных мероприятий, обязывание органов государственной власти планировать проверочные мероприятия, также указано на запрет «требовать без соответствующего обоснования от органов местного самоуправления документы, материалы, статистические данные и иные сведения, опубликованные в средствах массовой информации, размещённые на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или ранее предоставленные органами местного самоуправления указанным органам, а также направлять дублирующие запросы одновременно в несколько органов местного самоуправления одного муниципального образования»¹. Также Президентом РФ предлагается обязать органы государственной власти оказывать консультативную, информационную и методическую поддержку на постоянной основе органов местного самоуправления, что непременно должно повысить эффективность осуществления переданных отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

¹ <http://www.kremlin.ru/assignments/17604>

Не осталась без внимания и необходимость предотвращения чрезмерного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления, в связи с чем Генеральной прокуратуре Российской Федерации было дано поручение «провести анализ проблем, возникающих при осуществлении прокурорского надзора в отношении органов местного самоуправления, по результатам которого принять меры, направленные на исключение избыточного надзора за деятельностью этих органов и применения чрезмерных штрафных санкций к должностным лицам местного самоуправления»¹. Несомненно, предложения Президента весьма логичны и направлены на предотвращение чрезмерного контролирования деятельности органов местного самоуправления, их дублирования разными органами государственной власти, путем применения принципа гласности и утвержденной периодичности при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, на обязательную методическую поддержку со стороны органов государственной власти при осуществлении местными властями переданных им отдельных государственных полномочий. Во исполнение вышеуказанного поручения Президента РФ Правительством РФ был внесен в Государственную Думу законопроект «О контроле за деятельностью органов местного самоуправления», который не без изменений был принят на первом чтении 25 октября 2013 г. Нововведения предполагают сокращение проверок до 1 раза в 2 года при государственном контроле за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Законопроектом закрепляются контрольные функции государственных органов власти и органов исполнительной власти субъектов РФ за исполнением законов органами местного самоуправления и их должностными лицами. Кроме того, органы государственной власти лишаются права истребовать от органов местной власти материалы, уже опубликованные на их официальных сайтах в сети Интернет, что вполне разумно. Функцией координирования планов по проверкам наделяется прокуратура, т.е. органы

¹ Там же.

прокуратуры будут принимать, утверждать планы проверок со стороны органов государственной власти. Кроме того, план проверок на следующий год будет размещаться в интернете не позднее 1 ноября. Устанавливается закрытый перечень случаев, при которых возможно проведение внеплановых проверок¹. Предлагаемые изменения нашли широкую поддержку как в Комитете Государственной Думы по федеративному устройству и местному самоуправлению², так и в региональных органах власти³. Новшества, введенные в законодательство, вполне смогут определить пределы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе и при осуществлении ими законов о наделении отдельными государственными полномочиями. Очевидно, что закон вызывает двоякое чувство: во-первых, есть опасение, что прокуратура получает безграничные возможности усиления своей надзорной функции по отношению к местным властям, во-вторых, какие именно формы, способы и методы контролирования смогут применять контролирующие органы по отношению к органам местного самоуправления, дабы органы прокуратуры дали разрешение на их применение. Таким образом, органам прокуратуры во исполнение данного закона следует систематизировать контрольные функции государственных органов власти по отношению к местным властям.

Необычная позиция высказана М.А. Мокшиной, которая во избежание «многочисленных случаев несоблюдения законной процедуры, как на федеральном уровне, так и на региональном уровне: органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями без надлежащего финансирования» видит «необходимость и на федеральном, и на региональном уровне решать эти вопросы с соблюдением установленной процедуры финансирования, усилить надзор за законностью передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий

¹ Маркелов Р. Органы местного самоуправления избавят от избыточного контроля // rg.ru. 29.08.2013г.

² Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и местному самоуправлению. Виктор Кидяев считает, что правительственный законопроект о контроле за органами местного самоуправления более предпочтительней // komitet4.km.duma.gov.ru 25.10.2013г.

³ Законопроект о контроле за органами МСУ. Информационное агентство 'Взгляд-инфо'.htm.

субъектов РФ»¹. Автором предлагается усилить надзор и контроль за самой процедурой передачи отдельных государственных полномочий, как на федеральном, так и на региональном уровнях, но не указывается каким образом, каким органом власти должен осуществляться указанный контроль и надзор. Возможно, стоит законопроекты о наделении отдельными государственными полномочиями подвергать проверке соответствующими конституционными (уставными) судами, контрольно-счетными органами, также органами прокуратуры в превентивных целях.

В свете вышесказанного, необходимо законодательно однозначно определить: 1) перечень органов государственной власти, уполномоченных осуществлять контроль за осуществлением конкретных переданных полномочий; 2) периодичность, порядок и правила, проведения контрольных мероприятий уполномоченными органами государственной власти с учетом особенностей переданных полномочий; 3) порядок осуществления контроля за целевым использованием субвенций, переданных для осуществления этих полномочий; 4) нормативы оценки эффективности осуществления переданных государственных полномочий органами местного самоуправления; 5) сроки и формы отчетности органов местного самоуправления по осуществлению переданных им полномочий; 6) права и обязанности уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении контрольных мероприятий, в том числе и право на судебное обжалование действий, проводимых при осуществлении контроля. Указанные предложения призваны определить пределы государственного контроля (для исключения государственного вмешательства), установить правила взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при эффективном осуществлении последними переданных им государственных полномочий².

¹ Мокшина М.А. К вопросу о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 26 - 28.

² Мункуева С.А. Некоторые проблемы правового регулирования местного самоуправления (на примере Республики Бурятия). 2014. №2. С.183-188.

При этом «результаты деятельности субъектов местного самоуправления подлежат количественному и качественному измерению и оценке, в том числе анализу на предмет ее соответствия целям и задачам правового регулирования»¹.

Результатом контрольной деятельности государственных органов власти может стать выявление правонарушений, которые повлекут необходимость привлечения виновных лиц к ответственности, что в свою очередь не обходится без проблем как теоретического, так и практического характера. Кроме того, необходимо контрольные мероприятия ориентировать не только на выявление правонарушений, но и на выработку мер по повышению эффективности осуществления переданных полномочий, а также недопущение нарушений в будущем.

Согласно Приказу Генеральной Прокуратуры РФ от 21 июня 2013 года № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями»² выявлены факты, указывающие на неэффективную работу органов прокуратуры в сфере контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим было принято решение практиковать систематическое проведение межведомственных совещаний органов прокуратуры и местного самоуправления по проблемам взаимодействия, соблюдения прав граждан, использовать различные формы для юридического просвещения и повышения квалификации муниципальных служащих. Таким образом, органами прокуратуры осуществляются попытки разрешения практических проблем государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

¹ Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 61—67.

² <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=567037>

§2. Проблемы ответственности за реализацию переданных отдельных государственных полномочий местным органам власти в Республике Бурятия и Забайкальском крае

Право граждан на осуществление местного самоуправления несомненно¹, однако данное правомочие неразрывно связано с институтом ответственности. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления — неотъемлемый элемент правового статуса как должностных лиц, так и органов публичной власти²; является одним из самых проблемных институтов законодательства о местном самоуправлении³, как с точки зрения его юридического содержания, так и с точки зрения корректности используемой в соответствующих нормах законодательства терминологии⁴.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления многие авторы представляют, как неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций⁵. Более расширенный вариант определения предлагают А.Н. Кокотов и А.С.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 N 2318-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Осиповой Людмилы Владиславовны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации, части шестой статьи 28 и частью четвертой статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» (Документ опубликован не был) // <http://www.consultant.ru>; Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 N 2003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бобровой Натальи Алексеевны и Самарского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 17 и подпунктом «г» пункта 18 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2014 года N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2016.

² Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров. М., 2014. С. 30.

³ Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. № 3. 2016. С. 223 - 233.

⁴ Усманова Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 2. 2010. С. 5 - 7.

⁵ Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления: Дисс. ... к.ю.н. М., 1996. С. 133; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.404.; Таболин В.В. Муниципальное право. М., 1997. С. 158; Фадеев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М., 1994. С. 143.

Саломаткин: «ответственность в муниципальном праве представляет собой возникновение и реализацию в установленном законом (уставом) порядке обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления претерпеть меры принуждения, предусмотренные санкцией правовой нормы, в виде лишений (ограничений) личного, имущественного или организационного характера за нарушение условий деятельности по реализации собственной компетенции в решении вопросов местного значения, осуществлению отдельных государственных полномочий»¹. Несмотря на расширенную трактовку «ответственности», спорна обязанность органов и должностных лиц претерпеть «личные (ограничения) и лишения». В результате сопоставления позиций авторов, ответственность органов и должностных лиц органов местного самоуправления в сфере осуществления переданных им полномочий представляется как возникновение и реализация в установленном законом порядке их обязанность претерпеть меры ответственности за неосуществление или ненадлежащее осуществление переданных законом отдельных государственных полномочий в виде лишений материального или организационного характера перед государством, населением муниципального образования, физическими и юридическими лицами. При этом в ч. 3 ст. 20 ФЗ № 131 установлено, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Встает вопрос о мерах ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных на места отдельных государственных полномочий, которые стоит рассматривать в качестве мер, предпринимаемых органами государственного контроля, в результате выявления нарушений². Так, мерами ответственности органов местного самоуправления за ненадлежащее исполнение или неисполнение переданных им отдельных

¹ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2007. С.225.

² Бурмистров А.С. Ответственность органов местного самоуправления (в рамках передаваемых государственных полномочий) // www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=1111

государственных полномочий являются: отмена муниципального правового акта, принятого во исполнение переданных полномочий, прекращение исполнения переданных полномочий, их приостановление и др.

Меры ответственности в законодательстве Бурятия и Забайкальского края относительно передачи отдельных государственных полномочий особым разнообразием не удивляют, проявляясь в виде прекращения осуществления переданных полномочий. Однако во всех законах о наделении меры ответственности предлагается искать в действующем федеральном и региональном законодательстве. Так, например, ст. 15 Закона РБ от 4 марта 2008 г. № 137-IV «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству, обеспечению прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление в Республике Бурятия и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» установила, что: «органы местного самоуправления муниципальных образований и должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных настоящим законом государственных полномочий в соответствии с действующим законодательством»¹. Соответственно меры ответственности за ненадлежащее осуществление переданных отдельных государственных полномочий могут быть предусмотрены гражданским, уголовным, административным, конституционным законодательством².

В соответствии с ФЗ № 131 и ст. 35 Закона РБ «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия»: «органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с

¹ Бурятия. 06.03.2008. № 39.

² Иванов Д.М. Муниципально-правовая ответственность как составная часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. №21. 2009. С. 30-33.

федеральными законами»¹. В связи с отсутствием в Забайкальском крае закона о местном самоуправлении следует обратить внимание на норму ст. 67 Устава края, установившую, что: «органы государственной власти края, органы местного самоуправления ответственны перед гражданами и подотчетны им. Действия указанных органов осуществляются под общественным контролем». Таким образом, законодатель Забайкальского края предусмотрел ответственность органов местного самоуправления лишь перед населением, что, в принципе, не умаляет юридическую силу норм ФЗ № 131. Однако стоит отметить, что конкретных форм и методов общественного контроля в законодательстве исследуемых субъектов не закреплено. Возможно, в данной ситуации население вправе осуществлять контроль за осуществлением переданных отдельных государственных полномочий через формы непосредственной демократии.

Говоря об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление переданных им отдельных государственных полномочий, авторы склоняются лишь к ответственности перед государством², которая проявляется в том числе и посредством судебных разбирательств. Несмотря на то, что практика реализации судебных гарантий в контексте проводимого исследования остается на низком уровне³. Так, интерес представляет судебный спор между Администрацией муниципального района «Забайкальский район» Забайкальского края и Управления Федеральной службы судебных приставов России по Забайкальскому краю об освобождении от взыскания исполнительского сбора. По решению Забайкальского районного суда Забайкальского края 22 декабря 2011 года Администрация муниципального района «Забайкальский район» Забайкальского края обязана предоставить И. — лицу из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, — жилое помещение по

¹ Бурятия. № 49. 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

² Усманова Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. - № 2. 2010. - С. 5 - 7.

³ Шугрина Е.С. Конституционное право на осуществление местного самоуправления при решении вопросов, связанных с землепользованием и градостроительством //Муниципальная власть. 2011. № 1. С. 66—69.

договору социального найма. Ввиду неисполнения указанного решения судебный пристав-исполнитель Забайкальского районного отдела судебных приставов Управления Федеральной службы судебных приставов России по Забайкальскому краю (далее — судебный пристав-исполнитель) 31 мая 2012 г. вынес постановление № 9517/12/44/75 о взыскании с администрации исполнительского сбора. Поскольку решение не исполнено исключительно по причине невыделения финансирования из бюджета Забайкальского края, заявитель просил освободить его от взыскания исполнительского сбора. Администрация муниципального района «Забайкальский район» Забайкальского края не оспаривает свою обязанность осуществить переданное им государственное полномочие края по предоставлению жилья в соответствии с Законом Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью»¹. Однако фактической вины администрации муниципального района не было, в связи с чем она не была согласна с обязанностью уплаты исполнительского сбора. Действительно, в описываемой ситуации отдельное государственное полномочие по предоставлению жилья детям-сиротам не осуществлено муниципальным образованием, но по причине отсутствия финансирования осуществления указанного полномочия.

В Апелляционном определении Забайкальского краевого суда от 25 сентября 2012 г. по делу № 33-3078/2012² по исследуемому судебному спору было установлено, что по смыслу пункта 3 ст. 401 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство, несет ответственность, если не докажет, что

¹ Забайкальский рабочий. 21 декабря 2012 г. № 239 – 242.

² Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 25.09.2012 по делу N 33-3078/2012 Решение суда по иску об освобождении от взыскания исполнительского сбора отменено, иск удовлетворен. (решение не было опубликовано) // <http://www.consultant.ru>

надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств¹. Исследовав и оценив материалы дела с учетом положений ст. 67 Гражданского процессуального кодекса РФ, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о наличии оснований для освобождения администрации от взыскания исполнительского сбора², предусмотренных упомянутыми выше нормами Закона об исполнительном производстве и ГК РФ. Неисполнение администрацией исполнительного документа в установленный законом срок было связано с наличием чрезвычайных и объективно непредотвратимых обстоятельств, находящихся вне ее контроля, а именно — с непредоставлением бюджету муниципального района «Забайкальский район» Забайкальского края из бюджета Забайкальского края необходимых субвенций. При этом из пункта 1 ст. 5 Закона Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 304-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью» следует, что такие субвенции являются единственным источником финансового обеспечения осуществления органами местного самоуправления переданного государственного полномочия по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей жилой площадью. Так, муниципальное образование было освобождено от обязанности уплаты исполнительского сбора. По сути, спор разрешен, однако нарушение законодательства имело место быть в сфере осуществления переданных полномочий.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: принят ГД ФС РФ 21 октября 1994 г. (с изм. от 8 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ, 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

Возникает ситуация, когда правонарушение есть, а ответчика нет, так как проблематично определить виновного в задержке предоставления субвенции, а также нормативное основание для привлечения виновных к ответственности. На наш взгляд, просрочка предоставления субвенции повлекла ситуацию, вызвавшую нарушение прав детей-сирот на получение жилья. Если учитывать, что муниципальное образование по вышеуказанному решению суда не несет ответственности за возникшее правонарушение, то, следовательно, ответчиком должен быть государственный орган, допустивший задержку предоставления субвенций. В таких ситуациях орган государственной власти, вследствие действий которого были допущены нарушения прав граждан, к ответственности не привлекались. К тому же нет законодательной базы, закрепляющей меры ответственности органов государственной власти, допустивших правонарушение в области осуществления переданных на места отдельных государственных полномочий, что непременно должно быть разрешено. Таким образом, необходимо в каждом законе о наделении прописывать участвующих в их реализации органов государственной власти с правами, обязанностями и мерами ответственности последних.

Проблемы с недостаточностью передаваемых субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий разрешить возможно, как считает В.Н. Широковский, разработав методические указания о методике расчетов и порядке передачи материальных ресурсов, необходимых для реализации передаваемых государственных полномочий, полагая, что эту работу должно осуществить Министерство регионального развития Российской Федерации¹, а мы добавим, что при составлении оговоренных ранее методических указаний относительно передачи полномочий в субъектах РФ, необходимо последних обязать учитывать позиции муниципальных образований при расчете объемов субвенций.

¹ Широковских В.Н. Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2008. 25 с.

Однако ни одним нормативным актом не установлены правила и основания привлечения органов государственной власти к ответственности за ненадлежащее исполнение собственных обязанностей в отношении переданных государственных полномочий, что непременно должно быть урегулировано законодательно.

В институте наделения должна быть закреплена солидарная ответственность органов местного самоуправления и государственной власти, которую необходимо урегулировать законодательно для повышения эффективности и определения мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных на места отдельных государственных полномочий. В этой связи стоит согласиться с О.А. Стукаловой, которая говорит о необходимости урегулирования «принципа взаимной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹, т.к. переданное отдельное государственное полномочие сохраняет свое государственное значение и органы государственной власти, осуществляющие контроль за их осуществлением, обязаны способствовать их надлежащему и эффективному исполнению, например, путем постоянной информационной и методической поддержки местных властей.

Как показывает судебная практика, муниципальные власти несут ответственность при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий не только перед государством, но и перед населением, физическими и юридическими лицами, но только в гражданско-правовой сфере.

Стоит согласиться с Н.Н. Черногором² и Е.Г. Кольцовой, которые предложили ответственность за осуществление переданных на места полномочий классифицировать на: ответственность перед местным сообществом; ответственность перед государством; ответственность перед

¹ Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2007. 30 с.

² Черногор Н.Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке // Государство и право. № 11. Ноябрь 2007 г. С. 40-48.

органами местного самоуправления других муниципальных образований и органами государственной власти; ответственность перед физическими и юридическими лицами; ответственность перед иными субъектами (общественными организациями, не имеющими статуса юридического лица, органами территориального общественного самоуправления и др.)¹.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, уполномоченные государственные органы в Республике Бурятия и Забайкальском крае вправе применить к ним меры, некоторые из которых могут быть расценены в качестве мер ответственности. Так, в случае, если по результатам проведенных проверок были выявлены нарушения, допущенные органами местного самоуправления при осуществлении переданных им полномочий органы государственной власти вправе давать письменные предписания по устранению нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Право органов государственной власти давать письменные предписания по устранению допущенных органами местного самоуправления нарушений при осуществлении переданных им полномочий урегулировано ст. 7 Закона РБ «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» и специальными законами Забайкальского края о наделении теми или иными отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления². Следует отметить, что в законодательстве субъектов РФ говорится лишь о случаях ненадлежащего осуществления переданных полномочий органами местного самоуправления, тогда как об их

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1999. С. 76 - 126; Проблемы конституционно-правовой ответственности (По материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Серия 11 «Право». № 3. 2001. С. 124.

² Например, ст. 7 Закона Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственными полномочиями по воспитанию и обучению детей-инвалидов в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, а также по предоставлению компенсации затрат родителей (законных представителей) на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому» от 29 марта 2010 г. № 346-33К // Забайкальский рабочий. № 56. 05.04.2010.

ответственности за «неосуществление» указанных полномочий ничего не говорится. Такая ситуация рассматривается в качестве пробела в законе, который должен быть устранен путем корректировки законодательства.

Кроме вышеуказанной меры ответственности законодательство субъектов Российской Федерации предусматривает и возможность прекращения осуществления отдельных государственных полномочий. Однако прекращение осуществления переданных полномочий может рассматриваться в качестве меры ответственности только тогда, когда вынесено соответствующее решение суда или органа государственной власти, проводившего контрольные мероприятия. При этом должны быть установлены факты ненадлежащего исполнения местными властями переданных им полномочий, использования не по назначению переданных материальных и финансовых средств, необходимых для реализации государственных полномочий, нарушения действующего законодательства при реализации переданных им государственных полномочий. Так, одним из оснований прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий во всех специальных законах о наделении в крае является неоднократное нецелевое использование финансовых средств и (или) неоднократное неисполнение письменных предписаний по фактам ненадлежащего исполнения переданных государственных полномочий¹.

В Забайкальском крае прекращение осуществления переданных полномочий будет мерой ответственности в случае допущения неоднократного нецелевого использования финансовых средств и (или) неоднократного неисполнения письменных предписаний по фактам ненадлежащего осуществления государственных полномочий². Таким

¹ Например, ст. 9 Закона ЗК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов «Каларский район», «Тунгиро-Олёкминский район» и «Тунгокоченский район» в Забайкальском крае государственными полномочиями по регистрации и учету граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья» от 5 октября 2009 г. № 251-33К // Забайкальский рабочий. 09.10.2009. № 186-187.

² Например, ст. 9 Закона Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Забайкальского края государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных

образом, основаниями прекращения осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления в связи с проведением контрольных мероприятий должны являться: — неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий; — нецелевое расходование переданных субвенций для осуществления государственных полномочий; — нарушение норм Конституции РФ, законодательства при реализации переданных государственных полномочий. В законодательстве субъектов Российской Федерации закреплён перечень оснований прекращения исполнения органами местного самоуправления государственных полномочий, не зависящих от результатов контрольных мероприятий.

В контексте сказанного интерес вызывает иск Прокурора Забайкальского края в интересах неопределённого круга лиц к Правительству Забайкальского края, Министерству финансов Забайкальского края о признании незаконным бездействия, связанного с неисполнением в полном объёме государственных полномочий по обеспечению вне очереди жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, не имеющих закреплённого жилого помещения, у которых наступило право на обеспечение жильём, возложении обязанности устранить указанное нарушение, обязанности обеспечить вне очереди жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, не имеющих закреплённого жилого помещения, у которых наступило право на обеспечение жильём. Законом Забайкальского края № 304-ЗЗК от 18.12.2009 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-

сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью»¹ обязанность по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в установленном порядке возложена на органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края. Однако муниципальные власти не в состоянии в полной мере осуществить переданные им полномочия, что исходит из пункта 1 части 1 ст. 4 названного Закона Забайкальского края об обязанности Правительства обеспечивать своевременно и в полном объеме передачу материальных средств и финансирование его осуществления. Это согласуется с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 86), предусматривающими, что расходные обязательства, возникающие у муниципального образования в связи с осуществлением переданных ему государственных полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций, специально предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации². Спорным стал тот факт, что Правительство и Министерство финансируют осуществление органами местного самоуправления Забайкальского края соответствующего государственного полномочия не в полном объеме.

На территории Забайкальского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, подлежащих немедленному обеспечению жильем, составляет 1713 человек, потребность в финансировании расходов по исполнению рассматриваемого государственного полномочия Забайкальского края составляет в совокупности примерно 2,5 млрд. рублей. Данное обстоятельство ни Правительство, ни Министерство в суде не отрицали. Однако в бюджете Забайкальского края на обеспечение в 2012 году детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа жилыми помещениями запланировано лишь

¹ Забайкальский рабочий. № 239-242. 21.12.2009.

² Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

50,54 млн. рублей (приложение 10 к Закону Забайкальского края от 23 декабря 2011 г. № 611-33К «О бюджете Забайкальского края на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов»¹), чего очевидно недостаточно. В том числе, ими не было доказано, что объем выделенных на 2012 год бюджетных ассигнований был определен в соответствии с методикой расчета общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам на осуществление государственного полномочия (приложение к Закону Забайкальского края от 18.12.2009 № 304-33К «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью»). С учетом вышесказанного Апелляционным решением Забайкальского краевого суда от 13 июня 2012 г. по делу № 33-1737/2012 бездействие Правительства Забайкальского края и Министерства финансов Забайкальского края было признано незаконным, выразившимся в неисполнении в полном объеме государственных полномочий по обеспечению вне очереди жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, состоящих на учете нуждающихся в жилых помещениях, не имеющих закрепленного жилого помещения, у которых наступило право на обеспечение жильем. Таким образом, Правительство Забайкальского края и Министерство финансов Забайкальского края в срок до 31 декабря 2015 года обязаны обеспечить вне очереди жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, состоящих на учете нуждающихся в жилых помещениях, не имеющих закрепленного жилого помещения, у которых наступило право на обеспечение жильем. Данное судебное разбирательство очередной раз демонстрирует, что субъектом,

¹ Закону Забайкальского края от 23.12.2011 № 611-33К «О бюджете Забайкальского края на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» // <http://www.e-zab.ru>. 21.12.2012.

несущим ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных отдельных государственных полномочий, становятся в некоторых случаях не сами органы местного самоуправления, а органы государственной власти, допустившие нарушение законодательства о наделении. Кроме того, как показывает ранее оговоренная судебная практика, в случаях, когда имеет место нехватка субвенций для осуществления переданных полномочий органами местного самоуправления, в суд исковые обращения подаются на соответствующие органы государственной власти, тогда как до недавнего времени исковые жалобы подавались на органы местного самоуправления.

Новшество, введенное ст. 75 ФЗ № 131 относительно возможности органами государственной власти осуществлять полномочия органов местного самоуправления в случае, если при осуществлении отдельных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных актов, установленные соответствующим судом, в некоторой степени может рассматриваться в качестве меры ответственности последних. Это связано с ненадлежащими действиями самих органов местного самоуправления и может быть расценено как мера ответственности¹. Некоторыми авторами для обозначения временного осуществления органами государственной власти полномочий местного самоуправления в качестве меры ответственности применяется термин «муниципально-правовая санкция»², а такие авторы, как В.И. Васильев используют в рассматриваемой ситуации выражение – «мера помощи»³. Законодатель Республики Бурятия также закрепил возможность временного осуществления отдельных полномочий местных органов власти

¹ Бурмистров А.С. Ответственность органов местного самоуправления (в рамках передаваемых государственных полномочий) // www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=1111.

² Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 38 – 39.

³ Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004. С. 25 - 26.

органами государственной власти Республики Бурятия в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом¹. Таким образом, в соответствии со ст. 75 ФЗ № 131 решение о временном осуществлении органами исполнительной власти Республики Бурятия отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается Правительством РБ с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Несмотря на отсутствие в законах Забайкальского края норм, устанавливающих временное осуществление органами власти края полномочий местных властей, такая возможность предусмотрена федеральным законодательством и как следствие обязательно и для данного субъекта федерации. Однако законодателем Российской Федерации и ее субъектов не установлено, какие именно полномочия временно осуществляются органами исполнительной власти. Используемое выражение «отдельные полномочия органов местного самоуправления» применительно к исследуемой ситуации не отражает конкретные полномочия местных органов власти, что, на наш взгляд, должно быть конкретизировано в законах субъектов.

Кроме вышеперечисленных мер ответственности особый интерес вызывает удаление главы муниципального образования решением представительного органа местного самоуправления по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (ст. 74¹ ФЗ № 131) вследствие допущения нецелевого использования предоставленных субвенций (ст. 75 ФЗ № 131). Таким образом, в случае нецелевого расходования субвенций на осуществление переданных полномочий ответственность фактически несет глава муниципального образования, а не орган, непосредственно осуществляющий переданные полномочия.

¹ Ст. 36 Закона Республики Бурятия «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» от 07.12.2004 № 896-III (в ред. от 14.11.2013 № 60-V) // Бурятия. № 49. 24.03.2005. Официальный вестник № 15.

Особый интерес представляет мнение А.Н. Дементьева, который говорит о «недопустимости отождествлять главу местного самоуправления с органом местного самоуправления»¹. Исходя из представленной позиции и учета норм ст. 20 ФЗ № 131, установившей, что: «органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств», глава местного самоуправления, не являющийся органом не может нести ответственность за осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий. Следовательно, нормы, устанавливающие возможность удаления главы в отставку по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ по основаниям допущения нецелевого расходования предоставленных субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий (ст. 75¹ ФЗ № 131) кажутся необоснованными или противоречащим нормам ст. 20 ФЗ № 131. Диаметрально противоположную позицию занимает А.А. Дабалаев, который такую конструкцию, бывшую закрепленной в ранее действовавшем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г., считает совершенно логичной, препятствующей превращению такой санкции, как отрешение от должности, в инструмент сведения счетов с такими влиятельными фигурами, как мэры столиц и административных центров российских регионов².

Исследуемые нормы законодательства об удалении главы муниципального образования вызывают неоднозначную оценку у ведущих авторов. Так, данная мера ответственности за нецелевое расходование субвенций, применяемая в отношении главы муниципального образования расценивается как нарушающая право последнего на свободное

¹ Дементьев А.Н. Местное самоуправление в системе властеотношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 24.

² Дабалаев А.А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 23.

осуществление мандата¹. К примеру, решение представительного органа об удалении главы муниципального образования по оглашенному ранее основанию не подлежит обжалованию. В связи с этим удаление главы в отставку в исследуемом контексте требует дальнейшего законодательного совершенствования.

Как отмечают авторы, институт ответственности органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий является одним из наименее разработанных как в правовой науке, так и в законотворческой практике Российской Федерации и ее субъектов. Несмотря на то, что Закон от 6 октября 2003 г. более детально регламентирует соответствующие общественные отношения, некоторые вопросы остаются нерешенными. В целях преодоления существующих проблем в правоприменительной практике представляется логичным включение суда в механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий². Таким образом, сегодня прекращение осуществления органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий не столько мера ответственности, сколько управленческая мера. Действующее законодательство субъектов РФ не способно в полной мере обеспечить надлежащее исполнение переданных на места государственных полномочий из-за различных нюансов таких, как отсутствие методик осуществления переданных полномочий, имеющихся недостатков методик расчета субвенций, неопределенности с правами и обязанностями соответствующих органов местного самоуправления и органов государственной власти, форм и способов корректного государственного контроля, не нарушающего права

¹ Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5. С. 7-14.

² Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 50 с.; Кузько А.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством // автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2008. 30 с.

муниципальных властей на самостоятельность в своей деятельности, мер ответственности за осуществление исследуемых полномочий.

В рамках исследуемого института нам кажется очевидной назревшая необходимость законодательного закрепления порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ. Таким образом, мы предлагаем принятие законов в Республике Бурятия и Забайкальском крае «О порядке наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления», которые устанавливали бы помимо принципов наделения и единую терминологию, объемы, пределы, модели передачи полномочий, оптимальные для осуществления на местном уровне, отдельные государственные полномочия субъектов РФ, методику их осуществления и размеры субвенций, способных обеспечить эффективное осуществление исследуемых полномочий. В нем должно найти отражение наиболее оптимальных моделей взаимодействия при передаче на места тех или иных отдельных государственных полномочий с учетом их характеристик. Кроме того, необходимо конкретизировать пределы наделения полномочиями во избежание функциональной подмены государственных органов власти местными. Для чего закон должен предельно четко определить права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, их роль и значение в передаваемой отдельной государственной сфере деятельности, процедуру и сроки порядка передачи полномочий, их взаимного согласования и экспертизы уже на уровне законопроектов с обязательным учетом позиции местных властей, меры ответственности и формы, способы, периодичность контроля соответствующих органов государственной власти за деятельностью муниципалитетов в исследуемой области.

Нормативное регулирование порядка передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должно быть продиктовано соображениями эффективного их осуществления.

Заключение

Современное состояние государственного и муниципального управления в РФ признается не просто далеким от совершенства, но в большей степени характеризуется как находящееся в глубоком системном кризисе¹. Некоторыми авторами реформа местного самоуправления рассматривается как «контрреформа контрреформы²». Как подчеркивается Н.С. Тимофеевым, одними из причин данной ситуации является развитие централистических тенденций в области государственного управления и трансформация местного самоуправления в разновидность исполнительной деятельности. Кроме того, навязывание местным властям не свойственных их природе полномочий государственного характера противоречит принципам федерализма и местного самоуправления, предполагающих децентрализацию и демократизацию власти, что не допускает нормального развития федерации и местного самоуправления³.

Действительно, с учетом некоторой бесконтрольности передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий возникает прямая угроза преобладания их разрешения по отношению к вопросам местного значения. Чрезмерно активная передача отдельных государственных полномочий на места угрожает деградацией местного самоуправления, ориентируя его на осуществление государственных полномочий в ущерб собственным⁴. Таким образом, в условиях постоянно изменяющегося законодательства в области местного самоуправления особо остро встает проблематика наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления вследствие недостаточного их

¹ Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С.18-27.

² Обзор круглого стола от 7 октября 2014 г. на тему "Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.; Ежукова О.А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 56 - 59.

³ Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 396 - 412.

⁴ Таболин В.В. К вопросу о конституционно-правовой природе самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. -2013. - № 12. С. 36 - 39.

законодательного регулирования на уровне субъектов Российской Федерации. В каждом отдельно взятом субъекте Российской Федерации, ввиду особенностей практики наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, возникают собственные проблемы теоретического и практического характера, складывается особый опыт их разрешения. В связи с этим осуществлено исследование института наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Республике Бурятия и Забайкальском крае для наглядной демонстрации особенностей и практики передачи полномочий, а также для предложения путей разрешения выявленных проблем.

В науке муниципального права сложились различные подходы к определению понятий «наделение», «передача» отдельных государственных полномочий, а также к их соотношению с термином «делегирование». Разнообразие позиций следовало бы разрешить, опираясь на позицию законодателя, однако термины «передача», «наделение», «перераспределение» и «делегирование» с одинаковой периодичностью применяются законодательными органами власти. Кроме того встречается термин «предоставление»¹ полномочий органам местного самоуправления.

Наделение следует рассматривать в качестве срочной или бессрочной передачи для осуществления отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, а передача полномочия есть ни что иное как сама процедура наделения отдельными государственными полномочиями. При передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления полномочия не теряют своего государственного характера² и не освобождают органы государственной власти осуществлять государственный контроль за их осуществлением. Хотя законодатель прямо не говорит, что полномочие государственного органа остается в его

¹ п. 1 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицировано Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.

² Чакалова М.С. Принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Право и политика. № 4. 2009. С. 763-767; Городское управление. № 5. 2009. С. 20-31.

компетенции, но исходя из смысла норм Федерального закона № 131 ч. 1 ст. 19 отдельные государственные полномочия передаются «для осуществления», органы местного самоуправления отвечают за ненадлежащее исполнение или неисполнение указанных полномочий в рамках предоставленных субвенций. Кроме того, согласно ст. 21 этого же закона передаваемые отдельные государственные полномочия не теряют своей государственной сути и остаются в ведении государственных органов, исходя из сохранения государственного контроля за их исполнением (ст. 21 ФЗ № 131), а также ввиду возможности прекращения исполнения переданных полномочий органами местного самоуправления.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления рассматривается и как комплексный институт права, регулирующий общественные отношения в сфере взаимодействия государственных и местных органов власти при передаче исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. Исследуемый институт права обладает следующими подинститутами:

понятие, виды и признаки отдельных государственных полномочий, которыми возможно наделить органы местного самоуправления;

правила, порядок и требования к форме наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

порядок предоставления финансовых, судебных и иных гарантий органам местного самоуправления для осуществления переданных государственных полномочий органов государственной власти;

осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

государственный контроль осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

порядок прекращения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления;

ответственность за исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Ни федеральный законодатель, ни законодатели субъектов РФ не устанавливают четких критериев определения отдельных государственных полномочий и их разграничения от иных государственных полномочий, что стоит рассматривать в качестве пробела в законодательстве. Отдельные государственные полномочия предлагаем рассматривать как полномочия исполнительного характера, передаваемые и (или) могущие быть переданными органам местного самоуправления, не относящиеся к вопросам исключительного ведения органов государственной власти, передаваемые на места в законодательном порядке при обязательном финансовом и информационно-методическом сопровождении.

Государственные полномочия, относящиеся к разряду отдельных, обладают рядом признаков, обособляющих их от иных государственных полномочий. Предлагаем к указанным признакам относить следующие: 1) они передаются на основании закона; 2) передаются лишь для исполнения; 3) не относятся к предметам исключительного ведения органов государственной власти; 4) их исполнение финансируется бюджетом соответствующего уровня; 5) реализация законов об их передаче предусматривается законом о бюджете на очередной финансовый год; 6) исполняются подконтрольно органам государственной власти; 7) исполняются органами местного самоуправления подотчетно и под ответственность (однако нельзя отвергать полную безответственность органов власти); 8) передаются на определенный срок или без таковой оговорки (хотя, на наш взгляд, природа самой передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления предполагает наличие определенных сроков передачи и исполнения); 9) их осуществление сопровождается гарантиями судебного, финансово-методического характера.

Отметим, что среди гарантий осуществления местного самоуправления должны быть усовершенствованы судебные гарантии. Так, отмечается, что

нормы в законодательстве, посвященные судебным гарантиям практически отсутствуют¹.

Вопрос об объемах и пределах передачи государственных полномочий на места весьма актуален на современном этапе. Стоит отметить, что определение объемов передаваемых отдельных государственных полномочий является оценочной категорией, которую предлагаем выявлять через определение границ и пределов исполнения данных полномочий органами местного самоуправления. Некоторыми авторами указывается необходимость передачи «незначительного объема полномочий»². Однако автор определять степень «незначительности» объемов передаваемых полномочий предлагает с позиций соотношения либо с полномочиями органа государственной власти и местного самоуправления в соответствующей сфере. При исследовании законодательной практики передачи полномочий на места и определении ее пределов нам кажется очевидным, что отдельные государственные полномочия обладают структурными частями: 1) правомочие по правовому регулированию сферы государственной компетенции; 2) исполнительно-распорядительные полномочия в определенной сфере компетенции; 3) контрольные полномочия и ответственность за осуществление переданных полномочий. Исходя из вышеизложенного, передаче подвергнуты лишь полномочия исполнительного характера.

Требует законодательного закрепления право муниципальных образований на методическое обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий. Очевидно, что органы местного самоуправления, ранее не осуществлявшие переданные им отдельные государственные полномочия должны быть методически снабжены уполномоченными органами государственной власти. Однако в специальных

¹ Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. №2. 2016. С. 16-20.

² Например, Мадьярова А.В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа: Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 11 марта 2008 года // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2008.

законах края о наделении права местных властей на методическое обеспечение переданных полномочий не предусмотрено. К тому же, в данных законах предусматривается право органов государственной власти «оказывать методическую и информационную помощь в осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий»¹. Таким образом, следует законодательно предусмотреть обязанность органов государственной власти оказывать методическую и информационную поддержку местных властей, в том числе с учетом их кадрового потенциала.

Право муниципальных образований отказаться от осуществления переданных им отдельных государственных полномочий закреплено законодательством обоих исследуемых субъектов. Однако оснований принятия подобного решения местными властями не предусмотрено нормативными правовыми актами. Безусловно, что основания для отказа от осуществления отдельных государственных полномочий должны быть обоснованными, но законодатели субъектов РФ не предусмотрели их вариации, что требует законодательной конкретизации.

Обязательным правилом при передаче полномочий является подконтрольность осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. При исследовании законодательства Республики Бурятия и Забайкальского края государственный контроль за переданными полномочиями осуществляется правительством данных субъектов, уполномоченными органами государственной власти в форме требования отчетов от органов местного самоуправления. Однако не урегулированной остается форма участия правительства в контролировании осуществления переданных на места полномочий, что стоит законодательно

¹ Ст. 4 Закона Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Забайкальского края государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края» 29 марта 2010 года № 343-ЗЗК// Забайкальский рабочий. 05.04.2010. № 56 и ст. 4 Закона Забайкальского края «О наделении органов местного самоуправления городских и сельских поселений государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Забайкальского края «Об административных правонарушениях» от 4 мая 2010 г. № 366-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 12.05.2010. № 81.

уточнить во избежание чрезмерного вмешательства в муниципальные дела и сковывания их деятельности.

Превышение пределов государственного контроля способно привести к смене приоритетных направлений деятельности органов местного самоуправления в сторону исполнения отдельных государственных полномочий в ущерб решения вопросов местного значения и это несмотря на ст. 77 ФЗ 131.

Необходимо урегулировать правила ответственности за осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления с учетом совмещения интересов субъекта РФ и муниципальных образований. Законодатель республики и края закрепляет взаимную ответственность органов власти субъекта и муниципальных образований и только в размере предоставленных субвенций. Однако конкретных мер взаимной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления не предусматривает ни один нормативный акт.

При наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления выстраиваются некоторые формы взаимодействия муниципальных властей с органами власти субъекта РФ.

Ставшие традиционными горизонтальная и вертикальная модели взаимодействия органов государственной и муниципальной власти становятся неисключительными благодаря особенностям региональных законодателей. Кроме того, от указанных моделей взаимодействия зависят и модели передачи полномочий: 1) «императивная» — модель взаимодействия, при которой орган государственной власти в административно-императивном порядке передает отдельные государственные полномочия на места в законодательной форме (данная модель является традиционной для российского законодательства), 2) «диспозитивная» — модель, при которой представительный орган местного самоуправления сам инициирует передачу на места тех или иных государственных полномочий (на современном этапе развития взаимодействия разных уровней власти и на существующей

практике данная модель выражается в выступлении с законодательной инициативой представительного органа муниципального образования в представительный орган субъекта Российской Федерации), 3) «паритетная» — модель, при которой орган государственной власти и местного самоуправления совместно решают вопрос о передаче определенных отдельных государственных полномочий на места. Данная модель подразумевает и возможность договорных (субсидиарных) отношений при передаче полномочий, что позволило бы решить множество проблем в исследуемой области.

В разных ситуациях стоит использовать разные модели взаимоотношений. К примеру, в случае передачи отдельных государственных полномочий, таких как осуществление деятельности по регистрации актов гражданского состояния, традиционно осуществлявшихся на местах и бывших переданными субъектам РФ, применяется «императивная» модель, т.е. особых согласительных процедур не требуется. Однако в ситуации, когда субъект РФ передает собственные отдельные государственные полномочия ранее не осуществлявшиеся муниципалитетами, следует применять «паритетную» модель для определения методики осуществления переданных полномочий. Актуальность «диспозитивной» модели проявляется в праве законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления, что закреплено в ст. 28 Законе РБ «О Народном Хурале Республики Бурятия» и ст. 49 Устава Забайкальского края¹. Нормы ст. 65 Устава Забайкальского края закрепляют принцип сотрудничества органов государственной и муниципальной власти через консультативно-совещательные органы, невозможность ущемления прав местных властей региональными, запрет контроля деятельности первых последними, кроме случаев, предусмотренных законодательством, обязательность рассмотрения обращений местных властей региональными и возможность разрешения споров в согласительном и судебном порядке, что указывает на действие «паритетной» модели.

¹ Бурятия. 17.05.1995. № 89.

Особый интерес вызывают проблемы финансового обеспечения отдельных государственных полномочий Республики Бурятия и Забайкальского края, переданных органам местного самоуправления, реализация которых осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующего бюджета. Проблемы финансирования осуществления переданных полномочий стали одними из основных ввиду «ущербности» методик расчета размеров субвенций, прилагаемых к отдельным законам о наделении, в том числе вследствие невозможности их пересмотра. Пример Забайкальского края показывает, что проблемы финансирования переданных полномочий стали и предметом судебных разбирательств.

Проблема правового регулирования контрольной деятельности за органами местного самоуправления не раз отмечалась в высших федеральных органах власти. Так, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным отмечена необходимость повышения эффективности государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления с применением принципа гласности¹.

Предложены и законодательно закреплены меры по предотвращению дублирования контрольно-надзорных мероприятий органов государственной власти при сокращении их числа и установления периодичности. Однако не установлены формы контроля, критерии определения объекта и целесообразности контроля. Критична периодичность проводимых контрольных мероприятий, т.к. осуществление переданных полномочий требует постоянного контроля и чаще законодательно установленного периода.

В свете вышесказанного, необходимо на уровне Республики Бурятия и Забайкальского края законодательно однозначно определить: 1) перечень органов государственной власти, уполномоченных осуществлять контроль за осуществлением конкретных переданных полномочий; 2) правила,

¹ <http://www.kremlin.ru/news/17397>

периодичность и порядок проведения контрольных мероприятий уполномоченными органами государственной власти с учетом особенностей переданных полномочий; 3) порядок осуществления контроля за целевым использованием субвенций, переданных для осуществления этих полномочий; 4) нормативы оценки эффективности осуществления переданных государственных полномочий органами местного самоуправления; 5) сроки и формы отчетности органов местного самоуправления по осуществлению переданных им полномочий; 6) права и обязанности уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении контрольных мероприятий, в том числе и право на судебное обжалование действий, проводимых при осуществлении контроля.

Результатом контрольной деятельности государственных органов власти может стать выявление правонарушений, которые повлекут необходимость привлечения виновных лиц к ответственности, что в свою очередь не обходится без проблем как теоретического, так и практического характера. В результате контрольных мероприятий следует разработать меры по повышению эффективности осуществления переданных полномочий.

Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями в субъектах РФ схожи в той части, в которой касаются федерального законодательства, но, несомненно, обладают особенностями. Для разрешения выявленных проблем наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Республике Бурятия и Забайкальском крае и избежания негативных явлений в будущем необходимо законодательное закрепление единого подхода и правил, регулирующих терминологическую базу, виды, принципы, объемы, пределы наделения, а также правовой статус и компетенцию государственных органов власти и местных властей.

Институт наделения органов местного самоуправления является одним из форм взаимодействия органов государственной власти и местного

самоуправлении, требующим совершенствования вследствие наличия как теоретико-правовых, так и практических проблем.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должна происходить из соображений разумности, целесообразности и эффективности их осуществления на местах в интересах граждан без ущемления конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. Институт наделения должен быть «взаимовыгоден» как для органов государственной власти, так и для местных властей.

Библиография

Нормативные правовые акты:

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985г., ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998. №55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. - №36. – Ст.4466.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. - № 31. - Ст. 4398.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. (ред. от 30.09.2017) // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.
6. О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 30.03.1998. – № 13. – Ст. 1475.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. – 6 октября 2003 г. – № 40. – Ст. 3822.
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства РФ. – 02.01.2006. – № 1. – Ст. 10.
10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. – 08.05.2006. – № 19. – Ст. 2060.
11. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1(ред. от 29.07.2017) //Российская газета. – 18 февраля 1992 г. –№ 39.
12. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 28.07.2014. – № 30 (часть 1). – Ст.4213.

13. О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: приказ от 21 апреля 2014 г. № 222 // Законность. – № 7. – 2014.

14. О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями: приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 21 июня 2013 года № 252 // <http://base.consultant.ru/co.Nos/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;№=567037>.

Судебные акты:

15. Постановление Конституционного суда Российской Федерации 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» // Собрание законодательства РФ. – 03.02.1997. – № 5. – Ст. 708.

16. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 № 2003-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бобровой Натальи Алексеевны и Самарского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 17 и подпунктом «г» пункта 18 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 1. 2016.

17. Определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 № 2318-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Осиповой Людмилы Владиславовны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации, части шестой статьи 28 и частью четвертой статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» (Документ опубликован не был) // <http://www.consultant.ru>.

18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»// СПС Консультант Плюс.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-27052014-n-136-fz-o/>

21. Определение Верховного суда РФ от 12 апреля 2006 года. Дело № 73-Г06-3 // http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_34480.htm

22. Определение Верховного суда Российской Федерации от 15 сентября 2010 г. № 72-Г10-11 «Об оставлении без изменения решения Кировского областного суда от 12.07.2010, которым были признаны недействующими отдельные положения Территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Кировской области на 2010 год, утв. постановлением Правительства Кировской области от 28.12.2009 № 35/526» //

<http://base.consultant.ru/regbase/cgi/onli№e.cgi?req=doc;base=RLAW240;№=43532>

23. Постановление Федерального арбитражного суда от 23 июля 2012 г. № А10-3947/2011 Требование: О пересмотре в порядке надзора судебных актов по делу о взыскании неполученных доходов, образовавшихся в связи с разницей между экономически обоснованным и утвержденным тарифами на проезд в общественном транспорте. Решение: В передаче дела в Президиум ВАС РФ отказано, поскольку суд обоснованно направил дело на новое рассмотрение в связи с неисследованием вопросов, связанных с наличием (отсутствием) у истца расходов ввиду невыполнения субъектом РФ действий по финансированию расходных обязательств, возникших у муниципального образования в связи с осуществлением полномочий по установлению тарифов на перевозку пассажиров и багажа. // Официальный сайт Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа. <http://www.fasvso.arbitr.ru>.

24. Постановление Федерального арбитражного суда от 25 июля 2012 г. № А10-3389/2011 // Официальный сайт Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа. <http://www.fasvso.arbitr.ru>.

25. Постановление Федерального арбитражного суда от 23 июля 2012 г. № А10-3947/2011 Требование: О взыскании убытков. Обстоятельства:

Истец ссылается на то, что бездействие РФ и Республики Бурятия по неурегулированию вопросов по финансовому обеспечению возмещения межтарифной разницы между экономически обоснованным и утвержденным тарифом на проезд в общественном транспорте привело к образованию у истца убытков. Решение: Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку суд не исследовал обстоятельства наличия у истца убытков, связанных с неполным возмещением расходов при оказании услуг по перевозке пассажиров и багажа, причиненных именно бездействием субъекта РФ как органа, на который возложена обязанность по возмещению таких расходов, спор по существу рассмотрен не был // Официальный сайт Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа <http://www.fasvso.arbitr.ru>.

26. Постановление Четвертого Арбитражного апелляционного суда от 23 декабря 2009 г. по делу № А78-3370/2009. По делу о взыскании убытков, образовавшихся из-за межтарифной разницы. // <http://base.consultant.ru/consult/cgi/o/line.cgi?req=doc;base=RAPS004;№=7091>.

27. Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 25 сентября 2012 г. по делу № 33-3078/2012 по иску администрации муниципального района «Забайкальский район» Забайкальского края к Управлению Федеральной службы судебных приставов России по Забайкальскому краю об освобождении от взыскания исполнительского сбора (документ опубликован не был) // <http://www.gcourts.ru/case/10900366>.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации:

28. Конституция Республики Бурятия. Принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г. (ред. от 6.05.2013г. № 3292-IV) // Бурятия. – 09.03.1994. – № 43.

29. О Народном Хурале Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 19 апреля 1995 г. № 111-I (ред. от 07.05.2016) // Бурятия. – 17.05.1995. – № 89.

30. Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 16 марта 2005 г. № 1091-III (ред. от 22.03. 2005) // Бурятия. – 24.03.2005. – № 49.

31. О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 26 января 1999 г. № 94-II (утратил силу) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1999. – № 3 (39).

32. Об административных комиссиях в Республике Бурятия и о наделении органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия по созданию и организации деятельности административных комиссий: Закон Республики Бурятия от 5 мая 2005 г. № 1143-III (ред. от 14.11.2013 № 66-V) // www.egov-buryatia.ru. 15.11.2013.

33. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями по

осуществлению лицензирования розничной продажи алкогольной продукции: закон Республики Бурятия от 29 декабря 2005 г. № 1455- III (ред. от 14.11.2013) // Бурятия. – 04.01.2006. – № 1.

34. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия государственными полномочиями по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 6 июля 2006 г. № 1805-III (ред. от 14 ноября 2013) // Бурятия. – 08.07.2006. – № 123.

35. О перечне и количественных значениях государственных минимальных социальных и финансовых нормативов Республики Бурятия: закон Республики Бурятия от 07 июля 2006 г. № 1748-III (ред. от 14.05.2007) (утратил силу) // Бурятия. – 12.07.2006. – № 125.

36. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов в Республике Бурятия государственными полномочиями Республики Бурятия по расчету и предоставлению дотации поселениям за счет средств республиканского бюджета: закон Республики Бурятия от 7 сентября 2007 г. № 2490- III (ред. от 14.11.2013) // Бурятия. – 12.09.2007. – № 169.

37. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями Республики по регулированию тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта): закон Республики Бурятия от 14 марта 2008 г. № 79- IV (в ред. от 10 мая 2012 г.) // Бурятия. – 15.03.2008. – № 45.

38. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями в области образования: закон Республики Бурятия от 8 июля 2008 г. № 394-IV (в ред. от 05 июля 2013 г. № 3436-IV) // Бурятия. – 12.07.2008. – № 125.

39. Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству, обеспечению прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, на отдых и оздоровление в Республике Бурятия и наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Бурятия отдельными государственными полномочиями: Закон Республики Бурятия от 4 марта 2008 г. № 137- IV (в ред. 06.05.2013 № 3345-IV) // Бурятия. – 06.03.2008. – № 39.

40. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия в сфере трудовых отношений: закон Республики Бурятия от 13 октября 2010 г. № 1641-IV // Бурятия. – 14.10.2010. – № 189.

41. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия по поддержке сельскохозяйственного производства: закон Республики Бурятия от 11 июля

2011 г. № 2167-IV (в ред. от 7 марта 2013 г. № 3213-IV) // <http://www.garant.ru/hotlaw/buryat/340151/>

42. О наделении органа местного самоуправления муниципального образования городской округ «город Улан-Удэ» отдельными государственными полномочиями Республики Бурятия по организации и осуществлению государственного жилищного надзора и лицензионного контроля: закон Республики Бурятия от 25.11.2016 № 2157-в // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru, 28.11.2016.

43. Устав Забайкальского края. Принят Законодательным Собранием Забайкальского края от 11 февраля 2009 г. (ред. от 24.10.2013 № 861-33К) // Забайкальский рабочий. – 18.02.2009. – № 30.

44. О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в Читинской области отдельными государственными полномочиями: закон Читинской области от 8 июля 1998г. № 132-ЗЧО (утратил силу с 1 января 2006 г.) // <http://docs.cntd.ru/document/922202228>.

45. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по социальной поддержке семей, имеющих детей: закон Читинской области от 27 июня 2007 г. № 957-ЗЧО (утратил силу) // Забайкальский рабочий. – 6 августа 2007 г. – № 144-145.

46. Об обеспечении бесплатным питанием детей из малоимущих семей, обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Забайкальского края, и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края отдельным государственным полномочием по обеспечению бесплатным питанием детей из малоимущих семей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях Забайкальского края: закон Забайкальского края от 24 декабря 2008 г. № 88-33К (ред. от 8.04. 2014) // Забайкальский рабочий. – 30.12.2008. – № 253.

47. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению полноценным питанием по заключению врача беременных женщин, кормящих матерей, а также детей до трех лет: закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 105-33К (утратил силу с 01.01. 2012) // Забайкальский рабочий. – 4 ноября 2010 года. – №№ 210-212.

48. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями в сфере государственного управления охраной труда: закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 100-33К (ред. от 1.03.2017) // Забайкальский рабочий. – 30.12.2008. – № 253.

49. Наделение органов местного самоуправления отдельных муниципальных районов Забайкальского края государственным полномочием по материально-техническому и финансовому обеспечению оказания

адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях Забайкальского края: закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 98-33К (ред. от 25.04.2012 № 652-33К) // Забайкальский рабочий. – 30.12.2008. – № 253.

50. О наделении органов местного самоуправления городских и сельских поселений государственным полномочием по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Забайкальского края «Об административных правонарушениях»: закон Забайкальского края от 4 мая 2010 г. № 366-33К (ред. от 26.12.2016) // Забайкальский рабочий. – 12.05.2010. – № 81.

51. Об организации деятельности административных комиссий и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственным полномочием по созданию административных комиссий в Забайкальском крае: закон Забайкальского края от 4 июня 2009 г. № 191-33К (ред. от 2.05.2017) // Забайкальский рабочий. – 10 июня 2009 г. – № 108.

52. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов «Каларский район», «Тунгиро-Олёкминский район» и «Тунгокоченский район» в Забайкальском крае государственными полномочиями по регистрации и учету граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья: закон Забайкальского края от 5 октября 2009 г. № 251-33К (ред. от 13.03.2013) // Забайкальский рабочий. – 09.10.2009. – № 186-187.

53. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий: закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 302-33К // Забайкальский рабочий. – 21.12.2009. – № 239.

54. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Забайкальского края государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края: закон Забайкальского края 29 марта 2010 года № 343-33К (ред. от 28.11.2016) // Забайкальский рабочий. – 05.04.2010. – № 56.

55. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственным полномочием по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству над несовершеннолетними: закон Забайкальского края от 26 ноября 2010 года № 437-33К (ред. от 9.04.2014) // Забайкальский рабочий. – 29 ноября 2010 года. – № 229.

56. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственными полномочиями по воспитанию и обучению детей-инвалидов в муниципальных

дошкольных образовательных учреждениях, а также по предоставлению компенсации затрат родителей (законных представителей) на воспитание и обучение детей-инвалидов на дому: закон Забайкальского края от 29 марта 2010 г. № 346-33К // Забайкальский рабочий. – 05.04.2010. – № 56.

57. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью: закон Забайкальского края от 25 февраля 2011 года (утратил силу) // Забайкальский рабочий. 21 декабря 2009 г. – № 239. – 242.

58. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи: закон Республики Бурятия от 23 декабря 2011 г. № 2470-IV (ред. от 10.05.2017) // Бурятия. – 27.12.2011. – № 241.

59. О бюджете Забайкальского края на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов: закон Забайкальского края от 23 декабря 2011 г. № 611-33К // опубликован в Банке правовой информации «Законодательство России» <http://www.e-zab.ru>. – 21.12.2012.

60. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным полномочием по организации проведения капитального ремонта жилых помещений, принадлежащих на праве собственности детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшимся без попечения родителей: Закон Забайкальского края от 28 февраля 2012 г. № 640-33К (ред. 28.02.2012) // Забайкальский рабочий. – 05.03.2012. – № 37.

Муниципальные правовые акты:

61. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Тарбагатай район» от 3 мая 2005 г. // tarbagatay.bur.net.ru

62. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Курумканский район» от 9 июня 2005 г. // http://kurumkan.burnet.ru/ustav_detail.php?ID=1996

63. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Муйский район» от 12 февраля 2008 г. (в ред. 9 октября 2013 г. № 491) // http://www.admmsk.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=87

64. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Баргузинский район» от 20 июня 2008 г. // http://barguzin.su/bp-ustav.html#spoiler_0

65. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Селенгинский район» от 31 октября 2008 г. (с изм. и доп. от 7 июня 2010 г.) // <http://www.pandia.ru/text/77/158/24737.php>

66. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Хоринский район» от 26 июня 2009 г. // <http://www.ivr.ru/buryatia/?p=152®ion=22&page=13>

67. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Кабанский район» от 13 декабря 2011 г. // <http://www.kabansk.org/regulatory/ustav.php>

68. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Мухоршибирский район» (с изм. от 1 января 2012 г.) // <http://xn----8sbb1abahseqcjsdem3a2b0d.xn--p1ai/about/ustav>

69. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Закаменский район» от 10 июля 2012 г. // <http://msu-zakamNoa.ru/ustav-2012>

70. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Окинский район» от 22 октября 2012 г. // <http://okarb.ru/okinskij-rajon/ustav-mo-okinskij-rajon.html>

71. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Еравнинский район» от 23 ноября 2012 г. (с изм. и доп. от 1 июня 2013 г.) // <http://www.ivr.ru/buryatia/?p=152®ion=6&page=13>

72. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Прибайкальский район» от 27 ноября 2012 г. // <http://www.ivr.ru/buryatia/?p=152®ion=17&page=13>

73. Устав муниципального образования Республики Бурятия «Кижингинский район» от 17 декабря 2013 г. // <http://hezhenge.ucoz.ru/publ/5-1-0-5>

74. Решение № 52 Собрания представителей Агинского Бурятского округа от 24 сентября 2010 г. «О практике наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на территории Агинского Бурятского округа Забайкальского края» // <http://www.aginskoe.ru/node/252>.

75. Устав города Читы от 6 августа 1996 г. (ред. от 22 апреля 2004 г.) (принят Решением Читинской городской Думы от 6 августа 1996 № 232) // Читинское обозрение. – 1996. – № 28-29.

76. Устав городского поселения «Новоорловск» муниципального района «Агинский район» Забайкальского края // <http://www.gp-novoorlovsk.ru/index.php?id=ustav>

77. Устав муниципального района «Агинский район» Забайкальского края от 29 мая 2013 г. № 310 // <http://www.aginskmr.ru/librarydocuments/charter/>

Монографии, учебники, книги:

78. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие. В 2-х т. Т. 2. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 912 с.

79. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М.: Моск. Ун-та, 1996. – 352 с.

80. Большой толковый словарь русского языка / Сост. С.А. Кузнецова. – СПб., 2000. – С. 577, 799, 247, 959, 143.

81. Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп./ Н. С. Бондарь. – М.: Юнити-Дана: Закон и Право. 2006. – 542 с.
82. Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп./ Н. С. Бондарь. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 721 с.
83. Борисов В.И., Ильюхов А.А., Кажанов О.А. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 366 с.
84. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: Формула права, 2005. – 336 с.
85. Вурноэ Т. Local government in Britain. –London.: Rengain, 1994. – с.794.
86. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: (Конституционно-правовой аспект): монография / И.В. Выдрин. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1998. – 205 с.
87. Временное положение о крестьянских начальниках в губерниях Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской. – 2 июня 1898г. – ПСЗ -3, т. XVIII, № 15503
88. Гражданское право: учебник в 4 т. Том 2: Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права (под ред. Е.А. Суханова). – М.: Волтерс клувер, 2008. – 496 с. // http://www.juristlib.ru/book_4629.html
89. Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: монография. – М.: Юнити-Дана, 2007. – 304 с.
90. Дж. Ст. Милль *Considerations on representative governmeNот*. – СПб.: Яковлев, 1863. – 361 с. // <http://www.twirpx.com/file/625264/>
91. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. - М., 2000. <http://www.slovopedia.com/15/192-0.html>
92. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Том 1. / Под ред. Т. Г. Морщаковой. – М: Городец. 2003. – 480 с.
93. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. – М.: Юстицинформ, 2007. – 312 с.
94. История Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. — М.: Прогресс, 1995. – 544 с.
95. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Юристь, 1999. – 520 с.
96. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. – 2-е изд., перераб. и доп., учеб. – М.: Юристь, 2007. – 383 с.
97. Комментарий к Конституции Российской Федерации. / отв. ред. Л.А. Окуньков. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1996. // <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=99>

98. Комментарии к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: ЭКСМО (2009), 2009. – 1056 с.
99. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: БЕК, 1999. – 584 с.
100. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: Букинист, 2004. – 304 с.
101. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 672 с.
102. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Спарк, 1997. – 599 с.
103. Мадьярова А.В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа: материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 11 марта 2008 года // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, – 2008.
104. Иностранное конституционное право / Под редакцией проф. В. В. Маклакова. — М.: Юристъ, 1996. – 512 с.
105. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / Ю.А. Дмитриев, А.А. Замотаев, В.В. Комарова, В.В. Пылин, Е.Д. Михайлова. – СПб., 2007. – 440 с.
106. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / И.И. Овчинников. – М.: РАГС, 2010. – 504 с.
107. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / А.В. Малько, С.В. Корсакова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2012. – 409 с.
108. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2013. – 544 с.
109. Бондарь Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2013. – 564 с.
110. Муниципальное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. – М., 2011. – 400 с.
111. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Пешин Н.Л. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2011. – 462 с.
112. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / под ред. А.Н. Кокотова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 567 с.
113. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев // ИПС «Гарант».
114. Овчинников И.И. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового управления): монография. М.: Юстицинформ, 2014. - С. 236-237.
115. Ожегов С.И., Шведова К.Ю. Словарь русского языка. 22-е изд., стереотип. – М., 2007. – С. 347, 500, 161, 578, 96.

116. Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2012. – 511 с.
117. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007. – 208 с.
118. Полное собрание законов Российской империи (далее - ПСЗ). Собр. 1. Т. XXXVIII. № 29126. – С. 394-416.
119. Принципы местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы идентификации / Конституционный строй России: пятнадцать лет поиска: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып.3 / Отв. ред. Е.К. Глушко, С.Ю. Данилов. – М.: ТЕИС, 2008. – 200 с.
120. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: учебное пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 176 с.
121. Словарь по конституционному праву Российской Федерации / В. И. Борисов, А. А. Ильюхов, О. А. Кажанов. – М.: Экономика, 2003. – 366 с.
122. Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. – М.: ИНФРА-М. 2013. – 312 с.
123. Таболин В.В. Право муниципальное управления. – М.: ЭЛИГ, 1997. – 151 с.
124. Толковый словарь В.И. Даля. Т. 1-4. - М.: Русский язык, 1989-1991. – 877 с. // <http://www.slovopedia.com/1/192-0.html>
125. Фадеев В.И. Муниципальное право России: учебник. – М., 1994. – 168 с.
126. Харвей Д., Худ К. Британское государство. – М., 1961. – 388 с.
127. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. – М., 2003. – 364 с.
128. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Инфра-М, – 1998.
129. Шугрина Е.С, Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров. – М., 2014. – 347 с.
130. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2014. – 576 с.
131. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп., М: Изд-во «Проспект», 2015. — 240 с.
132. Щепачев В.А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Электронный ресурс. 2010. htm.
133. Энциклопедический словарь. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА. 2001. – 688 с.

134. Юридическая энциклопедия. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2001. – 525 с.

Диссертации:

135. Авраамова Е.В. Конституционно-правовое регулирование государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 223 с.

136. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права: теоретико-правовые аспекты: диссертация ... канд. юрид. наук., – М., 2009. – 278 с.

137. Кузнецова Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

138. Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 184 с.

139. Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2007. – 227 с.

140. Осавелюк А.М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. – 386 с.

141. Пешин Л.Н. Государственная власть и местного самоуправления в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 211 с.

142. Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996. – 154 с.

143. Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: Проблемы развития и взаимодействия: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2002. – 383 с.

144. Ханов Н.В. Конституционно-правовые формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 198 с.

Авторефераты диссертаций:

145. Гриценко Е.В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: Сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2002. – 446 с.

146. Дабалаев А.А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 24 с.

147. Дементьев А.Н. Местное самоуправление в системе властеотношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 26 с.

148. Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

149. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1999. – 26 с.

150. Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2007. – 30 с.

151. Космина И.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2010. <http://www.dissercat.com/content/konstitutsionn>.

152. Кузько А.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством // автореф. дис. ... к.ю.н. – М., 2008. – 30 с.

153. Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: На примере Приволжского федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 23 с.

154. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – 50 с.

155. Широковских В.Н. Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2008. – 25 с.

Статьи:

156. Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 2 / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, 2003. – № 19 (212).

157. Антонова Н.А. Разграничение полномочий между федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере регулирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – №4. – С. 64 - 67.

158. Балданов С. С., Балданова А. С.-Д. Из истории становления и развития правовой системы Бурятии: На примере Степных Дум / С. С. Балданов, А. С.-Д. Балданова. // Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России. – Улан-Удэ: Республиканская типография, 2004. – С. 41 – 48.

159. Бартош А.А., Брезгин В.С., Верхушина Е.Н., Нимаева Б.Б. Доклад о состоянии местного самоуправления в Забайкальском крае // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение

баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. — М: Изд-во «Проспект», 2017. — С. 198 – 216.

160. Бурмистров А.С. Ответственность органов местного самоуправления (в рамках передаваемых государственных полномочий) // Государственная власть и местное самоуправление. — 2010. — №4. — С.26-28.

161. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. — 2003. — №3. — С.8-17.

162. Временное положение Правительства «Об устройстве общественного управления и суда кочевых инородцев Забайкальской области» от 23 апреля 1901 г., 1904г. ПСЗ-3. Т.20. №25777 // Забайкальские ведомости. — 1901. — 4 авг. — № 82.

163. Гриценко Е.В. Органы регионального и муниципального управления в Российской Федерации: проблемы взаимодействия // В сб.: Местное самоуправление в России и зарубежом: Проблемно-тематический сборник / Отв. ред. В.В. Маклаков, В.И. Фадеев. — М., 2000. — С. 279.

164. Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. — 2014. — №6. — С.17– 43.

165. Дитятковский М.Ю. Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 2. — С. 33–36.

166. Дитятковский М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 2. — С. 29–31.

167. Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1. — С. 61–67.

168. Ежукова О.А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 3. — С. 56 - 59.

169. Елисеева С.В. К вопросу о разграничении государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 19. — С. 18–24.

170. Елисеенко Е.А. Зарубежный опыт в разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. — Ставрополь: Сервисшкола, 2007. — Вып. 14. — С. 17–22.

171. Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в РФ // Журнал российского права. — 2006. — № 10. — С.35–43.

172. Забайкальский край: региональные власти наделяли себя государственными полномочиями // <http://zabinfo.ru>. 5 июня 2009 г.

173. Загидуллин Р.И. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: проблемы понятийного

аппарата // Российский юридический журнал. – 2010.
http://www.juristlib.ru/book_9001.html

174. Загидуллин Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 3. – С. 32–34.

175. Законопроект о контроле за органами МСУ. Комментарии и — Информационное агентство Взгляд-инфо.htm. // <http://www.vzsar.ru/news/2013/10/21/zakonoproekt-o-kontrole-za-organami-msy-kommentarii-zlobnovo-i-kydiova.html>

176. Иванов Д.М. Муниципально-правовая ответственность как составная часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – №21. – С. 30–33.

177. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19. – С. 35–38.

178. Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 4. – С. 2–6.

179. Кислов Е.В. Доклад о положении с правами человека в Республике Бурятия в 2009 г. / Общественная организация «Республиканский правозащитный центр» // pandia.ru/text/77/231/33525.php.

180. Ковалева Т.В. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: американская модель // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 73 – 74.

181. Конопляникова М. В. Государственный контроль в сфере местного самоуправления: теоретический аспект и проблемы реализации // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 10. – С.15–17.

182. Кораблев Д.П. О некоторых практических аспектах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями// // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 37.

183. Лапшина Е.И. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 10. – С. 39–48.

184. Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. – 2008. – № 3. – С. 21–26.

185. Маркелов Р. Органы местного самоуправления избавят от избыточного контроля // rg.ru. 29.08.2013 г.

186. Масловская М.В. Контроль и его виды в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – №4. – С. 3 – 9.

187. Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 40 – 44.

188. Мокшина М.А. К вопросу о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24. – С. 26 – 28.

189. Мункуева С.А. Некоторые проблемы правового регулирования местного самоуправления (на примере Республики Бурятия). – 2014. – №2. – С.183-188.

190. Мункуева С.А. Практика реализации моделей передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия и Забайкальского края) // Вестник Бурятского государственного университета. – 2015. – № 2. – С.156-162.

191. Нанба С.Б. Правовое регулирование наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 43–47.

192. Нанба С.Б. Перераспределение полномочий: соотношение федерального и регионального регулирования // Журнал российского права. – 2016. – № 6. – С. 32 - 40.

193. Обзор круглого стола от 7 октября 2014 г. на тему "Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1.

194. Осавелюк А.М., Мункуева С.А. К вопросу о форме наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления // Вестник Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя. – 2015. – №7. – С. 74–76.

195. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 57 - 61.

196. Пивоваров К.А. К проблеме передачи отдельных государственных полномочий местным органам самоуправления // Сибирский юридический вестник. – 1999. – № 3. – С.11–15.

197. Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт. // Сибирский Юридический Вестник. – 2002. – № 1. // <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1115268>

198. Подкопаева И.В. Проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления в контексте муниципального права зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 8. – С. 36.

199. Поличка Н. Методические рекомендации по осуществлению органами местного самоуправления переданных на исполнение

государственных полномочий // [Электронный ресурс] «Дальневосточный научный центр местного самоуправления» dvnscms@gmail.com.

200. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года. // Российская газета. – 6–12 ноября 2008. – № 230.

201. Проблемы конституционно-правовой ответственности (По материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Серия 11 «Право». – 2001. – № 3. – С. 124.

202. Реформа проводится бесповоротно... / Документы Национального архива Республики Бурятия о волостной реформе в Забайкальской области. 1901-1904 гг. // Отечественные архивы. – 2008. – № 1. – С. 23.

203. Романюк В. Международный опыт децентрализации местного самоуправления. 9 марта 2007 // www.Romanyuk.com.

204. Саломаткин А.С. О некоторых проблемах становления и совершенствования регионального законодательства // Южноуральский юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 8.

205. Соболев К. Полномочия должны быть подкреплены финансами/ Отдел по работе со СМИ Народного Хурала Республики Бурятия // Бурятия. – 17.07.2010.

206. Соловьев С.Г. Цели российского местного самоуправления и правовой институт перераспределения муниципальных полномочий // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 16 - 21.

207. Таболин В.В. К вопросу о конституционно-правовой природе самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 12. – С. 36 – 39.

208. Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С.18-27.

209. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 223 - 233.

210. Усманова Р.М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 2. – С. 5 – 7.

211. Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. – 2014. – № 4. – С. 396 – 412.

212. Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. -№ 3. С. 11 - 16.

213. Чакалова М.С. Принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Право и политика. – 2009. – № 4. – С. 763–767.

214. Черкасов, А.И. Местное управление в зарубежных странах: модели и тенденции эволюции / А.И. Черкасов // Государство и право. – 2011. – № 3. – С. 76 – 85.
215. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления // Государство и право. – 2000. – №4. – С.23–24.
216. Черногор Н.Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 40–48.
217. Чихладзе Л.Т. Особенности российской модели местного самоуправления // Правозащитник. – 2016. – № 1. <http://pravozashitnik.net/ru/2016/1/1>.
218. Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 38 – 39.
219. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М., – 2010. – 336 с.
220. Шугрина Е.С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 5. – С. 7–14.
221. Шугрина Е.С. Конституционное право на осуществление местного самоуправления при решении вопросов, связанных с землепользованием и градостроительством // Муниципальная власть. – 2011. – № 1. – С. 66–69.
222. Шугрина Е.С. Конституционное право на осуществление местного самоуправления при решении вопросов, связанных с землепользованием и градостроительством // Муниципальная власть. – 2011. – № 1. – С. 66–69.
223. Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 1. С. 25 - 31.
224. Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. – 2016. – №2. – С. 16-20.
225. Шугрина Е.С., Орлов А.В. Кадровая политика на муниципальном уровне: поиск баланса при решении вопросов государственного и местного значения // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. — М: Изд-во Проспект, 2017. — С.33-49.
226. Официальный сайт Управления Минюста России по Республике Бурятия. Типовой устав для муниципального района // <http://to04.minjust.ru/municipal>
227. Официальный сайт Управления Минюста России по Республике Бурятия. Типовой устав для городского поселения // <http://to04.minjust.ru/municipal>

228. Официальный сайт Прокуратуры Забайкальского края.
prokuratura.chita.ru

229. Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и местному самоуправлению. // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124049050048052.html>. 25.10.2013г.

230. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 31 января 2013 года// <http://www.kremlin.ru/assignments/17604>.

231. Конституция земли Баден-Вюртемберг: Art. 71 Abs. 3 Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 // GBl. BW 1953, S.173. URL: <http://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm> (дата обращения: 02.12.2014); Конституция земли Северный Рейн-Вестфалия: Art. 78 Abs. 3 Verfassung fürdas Land nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950. URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetze/Verfassung_nRW.jsp (дата обращения: 02.12.2014).