

УДК 352.075

К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОФОРМЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «НАДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ»

Р.И. Загидуллин, аспирант Казанского государственного университета

В настоящее время для успешной организации жизни населения в стране и для решения насущных проблем, появляющихся в процессе развития государства и общества, важное значение приобретают взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления. Ключевой формой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления становится наделение последних отдельными государственными полномочиями.

Согласно части 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, «органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями»¹. Однако ни Конституция, ни Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² не дают конкретного определения понятию «наделение государственными полномочиями».

В начале 90-х гг. прошлого столетия в советском и российском законодательствах о местном самоуправлении употреблялся термин «наделение компетенцией», под которым понималось установление (определение) собственной компетенции органов местного самоуправления³. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»⁴ от 9 апреля 1990 г. закреплял следующее положение: «Органы местного самоуправления первичного территориального уровня наделяются настоящим зако-

ном, законом союзных и автономных республик собственной компетенцией. Компетенция устанавливается с учетом возможностей ее самостоятельной реализации на данном уровне и не может быть изменена иначе законом». Пункт 1 ст. 6 того же закона закрепил право за Советами различных уровней перераспределять между собой отдельные полномочия и передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления.

В Законе Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации»⁵ от 6 июля 1991 г. в 7-й главе «Принципы определения компетенции органов местного самоуправления» (п. 1) говорилось, что Советы и соответствующие органы управления наделяются настоящим Законом собственной компетенцией. Органам государственной власти предоставлялось право передавать органам местного самоуправления на договорной основе свои отдельные полномочия (п.1 ст. 9 подпункт «д»)⁶.

В 1993 г. с принятием действующей Конституции Российской Федерации появилась новая интерпретация данного понятия: законодатель обращается к термину «наделение отдельными государственными полномочиями» (часть 2 ст.132). Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ и пришедший ему на смену Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления в Российской Федерации»² также используют вышеназванный термин. Действительно, в большинстве своем в федеральном, региональном законодательстве и в правотворческой практике для обозначения передачи части государственных полномочий используется понятие «наделение», однако встречаются и иные термины для обозначения того же явления. Например, в п. 1 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления⁸, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ, говорится о возможности «предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач», а пункте 5 той же статьи сообщается о возможности делегирования полномочий органом местного самоуправления. В данном случае эти два понятия используются как синонимы, что зачастую прослеживается и в правотворческой деятельности в Российской Федерации.

В законах субъектов Российской Федерации прослеживается тенденция использования сразу нескольких терминов, обозначающих, по существу, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а именно: делегирование, передача, возложение и предоставление. При этом указанные термины применялись как вместо термина «наделение», так и одновременно с ним. Например: возложение и наделение (Республика Башкортостан, Смоленская область); делегирование и наделение (Самарская область); передача и наделение (Нижегородская область); делегирование, наделение, передача (Республика Мордовия); наделение, передача, предоставление (Кировская область); возложение, делегирование, наделение, передача, предоставление (Пермская область). В законодательстве субъектов Российской Федерации указанные термины, как правило, используются в качестве синонимов понятия «наделение органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями» и какой-либо иной смысловой нагрузки в себе не несут. Определений указанных терминов, а также признаков отличия одного от другого в большинстве законов субъектов Российской Федерации не содержится⁹.

В ст. 2 закона Саратовской области от 30 января 1998 г. № 2-3СО «О порядке наделения органов местного самоуправления Саратовской области отдельными государственными полномочиями» содержится определение понятия «наделение государственными полномочиями», под которым законодатель понимает: «передачу государственных полномочий органу местного самоуправления, осуществляемую путем исключения каких-либо полномочий из сферы ведения органов государственной власти Саратовской области и включения их в компетенцию органов местного самоуправления, либо предоставления органом государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления»¹⁰. На наш взгляд, данное определение не раскрывает сущности данного термина, так как законодатель объясняет «наделение» через тождественную категорию «передача», что противоречит логическим правилам определения понятия. Следует согласиться с мнением М.Ю. Дитятковского о том, что понятие «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» необходимо уточнить, и такое наделение не должно трактоваться как полное освобождение органов государственной власти от ответственности за осуществление переданных полномочий. Полномочия, переданные органами государственной власти для реализации органам местного самоуправления, продолжают сохранять свое государственное значение. В противном случае они должны были бы приобрести местный характер, и их нужно было бы включить в перечень вопросов местного значения¹¹. Однако попытка субъекта Российской Феде-

рации определить понятие «наделение государственными полномочиями» является положительным моментом.

Надо отметить, что Уставы ряда субъектов Российской Федерации практически не содержат положений о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. К таковым, например, относятся Уставы Саратовской и Ульяновской областей¹². Это является серьезным упущением, так как Устав — «акт законодательного (представительного) органа субъекта, определяющий систему и структуру органов и другие существенные аспекты статуса субъекта Российской Федерации»¹³, основной нормативный правовой акт государственного образования, закрепляющий в соответствии с Конституцией Российской Федерации государственно-правовой статус субъекта и обеспечивающий комплексное регулирование всех сторон вопроса статуса субъекта федерации, обладающего высшей юридической силой среди всех его правовых актов¹⁴.

Ряд субъектов Российской Федерации имеет действующие законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, но в них значения основных терминов и понятий не выделены в отдельные статьи, что также является существенным упущением. Например, Закон Республики Башкортостан от 21 июня 2005 г. № 190-з «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан»¹⁵ содержит множество позитивных норм, которые не нашли отражение в федеральном законодательстве. На наш взгляд, если бы региональный законодатель определил основные понятия, используемые в данном законе: «наделение государственными полномочиями», «осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий» и т.д., то произошел бы существенный скачок в теоретическом развитии института на-

деления органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, что помогло бы преодолеть ряд практических проблем.

На практике при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствующих нормативных актах обычно не указывается, что эти полномочия являются государственными, следовательно, возникают споры по поводу их финансирования. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, при определении, относится ли конкретное полномочие, возложенное на орган местного самоуправления, к государственному, необходимо руководствоваться ст. 14–16, которые устанавливают перечень вопросов местного значения. Если указанное полномочие входит в один из вопросов местного значения для данного типа муниципального образования, то оно является муниципальным, в противном случае — государственным и требует отдельного финансирования¹⁶. Аналогичное положение также закреплено в пункте 1 ст. 2 Закона Республики Башкортостан от 21 июня 2005 г. № 190-з, который гласит: полномочия органов местного самоуправления, установленные законами Республики Башкортостан по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Таким образом, субъекты Российской Федерации в своем законодательстве о наделении органов местного самоуправления используют множество категорий: «наделение», «делегирование», «передача», «возложение» и «предоставление», что свидетельствует о различной теоретической трактовке регионами федерального законодательства. Это явление можно преодолеть путем включения в федеральное законодательство легального определения «наделение государственными полномочиями».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря. — № 237.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

³ Стукалова О.А. Понятие и сущность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / О.А. Стукалова // Юридические науки. — М.: Компания Спутник+, 2006. — № 4 (20). — С. 48.

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 16. — Ст. 267.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.

⁶ Стукалова О.А. Понятие и сущность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / О.А. Стукалова // Юридические науки. — М.: Компания Спутник+, 2006. — № 4 (20). — С. 48.

⁷ Федеральный закон от 25 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. — № 35. — Ст. 3506.

⁸ Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года // Собрание законодательства РФ. — № 36. — Ст. 4466.

⁹ Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М.Ю. Дитятковский. — М.: Закон и право, 2007. — С. 64–67.

¹⁰ Закон Саратовской области от 30 января 1998 года № 2-ЗСО «О порядке наделения органов местного самоуправления Саратовской области отдельными государственными полномочиями» // <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts21/txt21175.htm>.

¹¹ Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М.Ю. Дитятковский. — М.: Закон и право, 2007. — С. 178.

¹² Устав Саратовской области РФ // Неделя области. — 2005. — 2 июня; Устав Ульяновской области РФ // Ульяновская правда. — 2005. — 24 мая.

¹³ Большая юридическая энциклопедия. — М.: Эксмо, 2008. — С. 263.

¹⁴ Соловьёва О.В. Правовое регулирование вопросов местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации / О.В. Соловьёва // Правительственная власть XXI в.: законодательство, комментарии, проблемы. — 2007. — № 2. — С. 32.

¹⁵ Закон «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. — 2005. — 29 июня. — № 123 (25856).

¹⁶ Муниципальное право России: учеб. пособие / под. ред. Ю.Н. Мильшина, С.Е. Чаннова. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006. — С. 247.

Аннотация

В современных условиях ключевой формой взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления является наделение последних отдельными государственными полномочиями. В федеральном законодательстве отсутствует четкое определение данного понятия. В статье рассматриваются различные точки зрения по этому вопросу, с анализом законодательных актов республик и областей Приволжского федерального округа.

Ключевые слова: наделение государственными полномочиями; органы государственной власти; органы местного самоуправления; законы субъектов Российской Федерации; Приволжский федеральный округ.

Summary

In modern conditions the key form of relationships between the public authorities and institutions of the local governing is lodgment of the latter with state power. There is no exact definition of the given notion in the federal legislation. The article considers different points of view on this question with the analysis of the legislative enactments of the republics and regions of the Volga federal district.