ры, и спорту высших достижений, и проведению социально-значимых пропагандистских мероприятий. Развитие и поддержка массового, общедоступного спорта должны быть приоритетными, поскольку массовая физическая культура способствует повышению уровня здоровья граждан и качества жизни, стабилизации гражданского общества, духовному и физическому оздоровлению молодежи, профилактике девиантного социального поведения. В большом спорте также заложены возможности для агитации и пропаганды, которые необходимо реализовывать: представители спорта высших достижений, которые известны не только в своей стране, но и за ее пределами, благодаря интересу к ним со стороны средств массовой информации, могут оказывать влияние на формирование общественного мнения.

УДК 351

Шустов В.Г. к. полит. наук, докторант

Разграничение полномочий между органами государственной и местной власти

В статье исследуются полномочия различных уровней публичной власти и процесс разграничения и передача полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления в рамках проводимой муниципальной реформы. По нашему мнению, это самая сложная проблема всей муниципальной реформы.

Ключевые слова: полномочия, разграничения, передача, делегирование децентрализация, деконцентрация, деволюция и нонцентрализм.

В теории различают несколько моделей разграничения полномочий, наиболее известные среди них – централизация и децентрализация. Основная цель децентрализации власти заключается в возвращении власти народу, в том числе местным сообществам, но особенность современного политического процесса заключается в том, что в результате децентрализации власти осуществляется передача властных полномочий территориальным государственным органам и органам местного самоуправления, но не народу. Децентрализация состоит в передаче прав на принятие решений на местный уровень. Выделяют 3 основных типа децентрализации: деконцентрацию, деволюцию и федерализм. Деконцентрация - это ситуация, когда местные вопросы решаются на местах представителями центра. Деволюция - это ситуация, когда местные вопросы решаются на местах, но законодательство, регулирующее организацию и деятельность местных органов власти, принимается на общенациональном уровне. Федерализм отличается от деволюции только тем, что законодательство, ре-

гулирующее систему МСУ, принимается на уровне государственной власти, максимально приближенном к локальному уровню.

В 1999 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». В статье 26 был определён перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ, их более 70. Закон, обозначив указанный выше перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ, одновременно разрешил наделять органы местного самоуправления многими государственными полномочиями субъекта РФ из данного перечня. И круг этих полномочий тоже постоянно расширяется, на начальном этапе он включал 23 полномочия, а сейчас уже больше 50. В этой же статье установлен перечень полномочий, которые не могут передаваться органам местного самоуправления, их порядка 20. Поэтому субъекты РФ теоретически большую часть своих полномочий могут передать органам местного самоуправления.

К этому необходимо добавить те полномочия, которые должны выполнять органы местного самоуправления, вообще не обеспеченные финансами. В статье 132 Конституции РФ устанавливается, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка, но в Федеральном законе №131, определяющем вопросы местного значения поселения этого нет. В Федеральном законе «Об обороне» 1996 года, определены более 10 функций органов местного самоуправления в области обороны. В Федеральном законе №131 этого нет. В Федеральном законе «О государственной границе РФ» 1993 года указывается, что органы местного самоуправления и их должностные лица оказывают помощь пограничным органам, другим органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе; предъявляют необходимую для их деятельности информацию, создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории. В Федеральном законе «О борьбе с терроризмом» 1998 года сказано, что органы местного самоуправления должны оказывать содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом. В Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 года подчеркивается, что органы местного самоуправления участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции.

В июле 2011 года был принят Федеральный закон №247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». В соответствии со статьёй 17 данного закона теперь органы местного самоуправления обязаны обеспечить:

«- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения им обязанностей по указанной должности» [1].

Муниципальным органам реализация этого положения обойдётся от 1 до 3% средств собственного бюджета, что вообще недопустимо. Кроме того, органы местного самоуправления наделены 10 добровольными полномочиями в соответствии Жилищным Кодексом РФ, такими же полномочиями Земельным Кодексом РФ они наделены по управление государственными землями до разграничения государственной собственности на землю, наделены 6 добровольными полномочиями в соответствии с Федеральным законом «О недрах», порядка 4 добровольными полномочиями в соответствии с Федеральным законом «О полиции» и т.д.

Существует ещё одна очень серьёзная проблема при наделении местного самоуправления государственными полномочиями:

- занижаются нормативы по численности сотрудников, которые должны исполнять переданные государственные полномочия;

- занижаются нормативы уровня оплаты труда этих сотрудников, так как у органов местного самоуправления практически нет механизмов участия в процедуре передачи государственных полномочий.

На заседании Государственного совета РФ в декабре 2011 года Д.Н. Козак заявил: «…предлагается передать ещё более 100 полномочий на региональный уровень» [2, с.13], а это означает, что ещё часть полномочий с регионального уровня будет передана на муниципальный уровень. Этот процесс в последнее время приобретает лавинообразный характер: «…зачастую такие передачи накладывают чрезмерную нагрузку на деятельность органов местного самоуправления и фактически устанавливают приоритет выполнения государственных полномочий перед решением вопросов местного значения» [3, с.3]. В результате общий объём полномочий местного уровня власти постоянно увеличивается, а перечень источников доходов, порядок формирования местных бюджетов, несмотря на значительные усилия муниципальной власти, остаются неизменными. При этом органы государственной власти не стремятся уменьшить степень централизации финансовых ресурсов, чем сдерживают экономический рост самоуправляемых территорий и ограничивают конституционно закрепленные правовые возможности местного самоуправления. В Федеральном законе №131 в статье 20 устанавливается: «Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов РФ, предусматривающих наделе-

ние органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 настоящего Федерального закона, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий» [4].

Нами поддерживается мнение учёных, что гораздо проще было установить: «Законы субъекта, предусматривающие наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями, без передачи соответствующих финансовых средств не имеют юридической силы и органы местного самоуправления вправе не принимать к исполнению такие законы» [5, с.111], это позволит оперативно решать вопросы, а не ждать годами судебного решения.

Наделение полномочиями может осуществляться двумя способами: передачей и делегированием. Передача - способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию органа местного самоуправления. Делегирование - предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на определенный срок. Делегирование полномочий может осуществляться на неограниченный или ограниченный сроки, но не на постоянной основе. Принцип делегирования направлен на повышение эффективности деятельности за счет преодоления подчас неэффективной государственной процедуры принятия решений: «Под делегированием понимается передача от одного лица (а) к другому (другим), (б) прав или полномочий на осуществление действий от своего имени (от имени а), …лицо, которому делегируются полномочия, распоряжается ими не в своих собственных интересах, но в интересах другого лица (принципала), т.е. действует так, как действовал бы сам принципал» [6, с.76].

Проблема наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления - это самое проблемное место во всей муниципальной реформе. При реализации большого количества делегированных или переданных государственных полномочий, муниципальная власть не в состоянии обеспечить качество и эффективность в реализации собственных вопросов местного значения. В мировой практике существуют два основных способа предоставления полномочий органам местного самоуправления. Для стран англосаксонской модели характерен принцип «позитивного регулирования», который закрепляет за муниципальными органами право осуществлять лишь те полномочия, которые прямо закрепил закон. Страны континентальной модели опираются на противоположный принцип «негативного регулирования», который позволяет местным органам осуществлять все полномочия, прямо не запрещенные законом и не относящиеся к компетенции иных органов.

В рамках контитентальной и англосаксонской моделей местного самоуправления в условиях стабильных демократических систем реализация переданных государственных полномочий имеет положительную динамику. Учёный Г.В. Барабашев подчёркивал: «…в западных странах в эволюции местного управления наблюдается тенденция сращивания местных дел с общегосударственными интересами, вследствие чего многократно усилена природа муниципальных институтов» [7, с.65], которые получают дополнительные финансы и поднимаются на более высокий уровень муниципальной автономии. В России эта тенденция имеет отрицательную динамику, чем больше муниципалитеты нагружаются государственными полномочиями, тем хуже исполняются вопросы местного значения и уменьшается уровень муниципальной автономии. Исследователь Р.Граверт отмечал, что в России «чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать единым для всей страны ориентирам государственной политики» [8, с.104].

Новелла в 131 Федеральном законе о добровольности участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий за счет средств местного бюджета «…означает введение нового типа полномочий для органов местного самоуправления - государственных, но добровольно исполняемых» [9]. Кроме того, учёные А.В. Новиков, М.И. Либоракина отмечают: «Парадоксально, что собственно идея разделения полномочий разрушается концепцией наделения местного самоуправления государственными полномочиями. Судя по всему, передача государственных полномочий местному самоуправлению - это своего рода техническое решение, позволяющее создать третий уровень государственной власти» [10].

Статья 6 Федерального закона 1995 года №154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливала, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. В отличие от этого закона новый Федеральный закон №131 устанавливает, что перечень вопросов местного значения не может быть расширен субъектом РФ, теперь это может сделать только федеральный центр. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Европейская Хартия местного самоуправления главными условиями выполнения полномочий называет наибольшую эффективность их реализации и наименьшую отдалённость от местного сообщества.

Необходимо принять в ближайшее время федеральный закон о наделении органов местного самоуправления государственными полномо-

чиями. Руководитель рабочей группы по муниципальной реформе Д.Н. Козак ещё в 2002 году заявлял: «Наконец, решается вопрос о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями.

Эта тема у нас звучит с начала 90-х годов. Нам нужен закон о делегировании государственных полномочий» [11, с.34]. В данном законе необходимо закрепить принципы, механизм наделения местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и порядок расчета материально-финансовых средств. По нашему мнению, передача полномочий должна происходить на основе следующих принципов:

- принцип договорного оформления передачи государственных полномочий (с обязательным согласием представительного органа местного самоуправления данный вывод сделан с учетом статьи 78 Конституции РФ, предусматривающей согласительную процедуру передачи полномочий, а также трактовки процесса делегирования полномочий Европейской хартией о местном самоуправлении);
- принцип обязательности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- принцип целесообразности;
- принцип обязательной совместимости начала финансового года и начала исполнения переданного или делегированного государственного полномочия;
- принцип учёта интересов населения муниципального образования;
- принцип приоритетности вопросов местного значения;
- соразмерность и экономическая обоснованность полномочий местного уровня власти материально-финансовым ресурсам, их эффективности;
- подконтрольности осуществления переданных государственных полномочий;
- принцип адаптации передаваемых полномочий к местным условиям;
- принципы приближенности;
- принцип субсидиарности;
- принцип взаимозаменяемости и взаимодополняемости;
- принцип полноты и исключительности.

В данном законе должны быть определены органы, которые от имени муниципального образования могут заключать соглашения. Сегодня в этой сфере порядка нет. Кроме того, для наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо:

- сформировать единые критерии наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- разработать необходимые методические указания о порядке расчетов и передачи материальных ресурсов, необходимых для реализации передаваемых государственных полномочий;

- разработать порядок прекращения исполнения переданных государственных полномочий.

Постоянно уточняются и перераспределяются полномочия между органами региональной и муниципальной власти, произошло нивелирование основного принципа разграничения полномочий - субсидиарности: «…российский законодатель отказался от этого принципа, когда на вышестоящие уровни передаются лишь те вопросы, которые не могут быть решены на нижних уровнях» [12, с.35]. Разные уровни публичной власти должны конкурировать между собой за реализацией конкретных полномочий, и вся система публичной власти должна действовать как единое целое, помогать друг другу при их реализации. Учёный А.В. Новиков доказывает, что в результате конструктивной соревновательности в реализации полномочий различными уровнями публичной власти появляется «продуктивный конфликт», то есть наиболее эффективная реализация полномочий.

Швейцарский учёный Р.Неф разработал новую модель разграничения полномочий - нонцентрализм, который предлагает обновление компетенций и делегируемых прав снизу вверх. По его мнению, множество мелких, нецентрализованных ошибок на самом низовом уровне намного эффективнее, чем централизованные ошибки единой системы управления. Автор поддерживает данную модель и убеждён, что третья по счёту муниципальная реформа самая эффективная начнётся тогда, когда на практике будет реализована модель нонцентрализма. Из перечня вопросов местного значения в федеральном законе №131 были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения, которые традиционно, на протяжении длительного времени были функцией местной власти. Никто лучше органов местного самоуправления не может справиться с этой задачей, дойти до конкретных нужд каждого отдельного человека, использовать мощный резерв общественного участия и общественной поддержки социально незащищенных групп населения. Некоторые субъекты РФ возвратили часть функций по социальной поддержке органам местного самоуправления в виде переданных государственных полномочий и сохранили муниципальную сеть учреждений социального обслуживания. В рамках модели нонцентрализма необходимо закрепить законодательно на федеральном уровне за органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов исполнение государственных полномочий субъектов РФ по вопросам социальной поддержки отдельных категорий граждан, опеки и попечительства, регулирование вопросов занятости и трудовых отношений на своей территории. Эти полномочия раньше входили в круг вопросов местного значения и практика доказала, что они наиболее эффективно реализуются именно на местном уровне. В рамках модели нонцентрализма недопусти-

мо положение о временном законодательном закреплении за органами государственной власти субъектов РФ права распоряжения землями в административных центрах субъектов РФ, собственность на которые не разграничена. Ассоциация муниципальных образований России неоднократно выступала с предложением об отмене в регионах закона о передаче органам государственной власти субъектов РФ права распоряжения землями в административных центрах субъектов РФ. Практика применения этого закона показала, что никаких позитивных результатов он не дал и лишь усложнил всю работу по выделению земельных участков для жилищного и иного строительства. Местные органы власти столичных городов по заявкам органов государственной власти могли бы резервировать земельные участки для их нужд.

Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить вниз. По нашему мнению, лавинообразное наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями – сегодня главная угроза всей муниципальной реформе.

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 2011. №30 (ч.1). Ст. 4595.
2. Материалы заседания Государственного совета РФ 26.12.2011. Муниципальная Россия. 2012. №1(27).
3. Кеня И.А. Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. №4.
4. Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
5. Симанова О.В. Местное самоуправление в России в 90-е годы XX-XXI вв.: исторический опыт и практика. Дисс. канд. истор. наук. Краснодар, 2005.
6. Корсби П. Определение понятия «централизации», или «децентрализация» против «централизации» / Актуальные проблемы развития федеративных отношений в РФ. М., 2006.
7. Морева Е.Л. Местная власть в Испании: ход реформ и преобразований //Реформы местного управления в странах Западной Европы. М., 1993.
8. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ. Государство и право. 1992. №10.
9. Миронова Н.И. Местное самоуправление и муниципальная реформа. http://www.riku.ru/confs/vremcul/ mironova -25-05.html.
10. Новиков А.В. Комментарии к проекту Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Кредит Russia. http://www.earatings.ru/middle.php.
11. Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Аналитический вестник. Вып. № 16. Аппарат Государственной Думы. Комитет по вопросам местного самоуправления. М., 2003.
12. Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества за 2006 год. М., 2007.