

На правах рукописи

Загидуллин Рустем Ильдусович

**ПРАВOTBOPЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ НАДЕЛЕНИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ
(НА ПРИМЕРЕ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

**Специальность: 12.00.02 – Конституционное право;
муниципальное право (юридические науки)**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека
ФГАОУВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович (г. Пенза)

кандидат юридических наук
Михеев Денис Степанович (г. Йошкар-Ола)

Ведущая организация: **Ульяновский государственный
университет**

Защита состоится 30 сентября 2011 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.081.26 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Автореферат разослан « _____ » _____ 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление, или «признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения»¹, предполагает, прежде всего, защиту интересов граждан.

Местное самоуправление как форма народовластия предполагает осуществление органами местного самоуправления самостоятельной правотворческой деятельности на территории муниципального образования в пределах, определенных законодательством Российской Федерации. Особой формой правотворческой деятельности органов местного самоуправления является правотворчество в сфере наделения их отдельными государственными полномочиями.

Как показывает юридическая практика, институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями становится ключевой формой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом между ними складываются различные модели отношений. Соответственно, вопросы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, контроль за их реализацией, правотворческая деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями и мн. др. являются актуальными.

Рассмотрение этого явления в масштабах Приволжского федерального округа, представленного республиками Марий Эл, Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Удмуртской и Чувашской республиками, Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областями и Пермским краем, имеющего многонациональный состав населения, различные социально-экономические условия жизнедеятельности, позволяет выявить общие тенденции и особенности становления и развития института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Степень научной разработанности темы. Теоретическую основу настоящей диссертационной работы составили труды ведущих российских ученых-юристов: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, С.В. Арбузова, К.С. Бельского, В.И. Васильева, А.Б. Венгерова, И.В. Выдрина, В.В. Гошуляка, А.Р. Еремина, Б.Л. Железнова, Н.А. Игнатюка, Х.И. Кайтаева, А.И. Ковлера, Ю.М. Козлова, С.А. Коршунова, М.А. Краснова, М.М. Курманова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, В.П. Логинова, В.М. Мазуренко, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Р.Г. Миннихметова, А.В. Мицкевича, Н.А. Михалевой, П.Е. Недбайло, Н.В. Постового, В.В. Пылина, Ю.С. Решетова, А.И. Савельева, А.А. Саломаткина, И.С. Самощенко, А.А. Сергеева, О.В. Соловьевой, А.П. Сырых, В.В. Таболина, Ю.А. Тихомировой, В.И. Фадеева, Г.Г. Файзуллина,

¹ Большая юридическая энциклопедия. М.: Эксмо, 2008. С.300.

Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Шебанова, К.В. Шеремета, Е.С. Шугриной, В.Е. Чиркина и многих других.

Среди авторов, посвятивших свои научные исследования правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, следует выделить труды Я.Ф. Исмагиловой, Е.В. Каменской, С.А. Кузнецова, Н.С. Соколовой, Ф.С. Со-сенкова и других.

Значительный вклад в изучение правотворческой деятельности органов местного самоуправления, их взаимодействия с органами государственной власти внесли А.Е. Гавришев, Е.В. Гриценко, Ю.А. Егорова, Д.В. Иванов, Ю.В. Капитанец, В.Г. Карташов, О.В. Соловьева, Н.И. Соломка, Н.В. Ханов, В.А. Щепачев и ряд других авторов.

Методологическое значение для нашей работы имеют монографии М.Ю. Дитятковского², диссертационные исследования И.Х. Миннегулова³, О.А. Стукаловой⁴, В.Н. Широковского⁵, посвященные вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с точки зрения правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления еще не становилась объектом специального исследования. Следует отметить, что законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется, что также обуславливает необходимость всестороннего изучения данной проблемы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с правовым регулированием наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа, а также контролем за их осуществлением.

Предметом исследования выступают особенности правотворческой деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа в сфере их наделения отдельными государственными полномочиями.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является изучение правотворческой деятельности органов государственной

² Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. М.: Закон и право, 2007. 304 с.; Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. 286 с.

³ Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. КГУ. Казань, 2006. 187 с.

⁴ Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. 256 с.

⁵ Широковских В.Н. Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 190 с.

власти и органов местного самоуправления в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в субъектах Российской Федерации, объединенных в Приволжском федеральном округе.

Реализация поставленной цели предполагает выполнение комплекса взаимосвязанных **задач**, а именно:

– рассмотрение теоретических вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, правотворчества в данной сфере;

– выявление структуры правотворческих полномочий органов государственной власти в субъектах Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

– анализ федерального законодательства и законодательств субъектов Российской Федерации в составе Приволжского федерального округа о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

– изучение правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также их взаимодействия в указанной сфере;

– изучение правотворческой деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также их взаимодействия в указанной сфере;

– исследование форм государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

– обобщение судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Федеральных арбитражных судов округов по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

– разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства в Российской Федерации по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Нормативную базу исследования составляют Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Федеральных арбитражных судов округов, иных судебных органов, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в составе Приволжского федерального округа, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные

современной наукой и апробированные практикой. В ходе исследования применялись общенаучные методы познания – анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнение и обобщение, а также частно-научные методы – исторический, системно-структурный, логико-юридический и сравнительно-правовой. Особое внимание автор уделил методу интерпретации (толкования) основных терминов и понятий в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Научная новизна диссертационного исследования состоит том, что оно представляет собой первое комплексное конституционно-правовое исследование основных направлений правотворческой деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа, а также муниципального правотворчества в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

На основе анализа правотворческой деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов сформулированы выводы, предложения и рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и практики его реализации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Правотворчество субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями представляет собой правотворческую деятельность уполномоченных государственных органов в субъектах Российской Федерации по правовому регулированию общественных отношений в сфере закрепления, реализации и прекращения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также контроля за их осуществлением.

2. Правотворчество законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями представляет собой самостоятельный вид правотворческой деятельности (законотворчество) по принятию, изменению и отмене соответствующих законов субъектов Российской Федерации. В связи с возрастанием числа государственных полномочий субъектов Российской Федерации, передаваемых на муниципальный уровень, предлагается законодательно определить реестр запрещенных к передаче отдельных государственных полномочий.

3. Правотворчество высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями представляет собой самостоятельный вид правотворческой деятельности (подзаконное правотворчество) по принятию в пределах своей компетенции нормативного правового акта субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным и региональным законодательством. Нормативные правовые акты высшего испол-

нительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемые во исполнение федеральных и региональных законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, образуют автономную совокупность подзаконных нормативных правовых актов в рамках законодательства субъекта Российской Федерации в этой сфере.

4. Муниципальное правотворчество в сфере реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является самостоятельным видом правотворческой деятельности органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий в пределах, установленных федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Особенность муниципальных правовых актов в указанной сфере определяется тем, что они принимаются на основе и во исполнение федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, обеспечивают реализацию отдельных государственных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, которые сохраняют государственную принадлежность.

5. Наиболее эффективной формой государственного контроля над муниципальным правотворчеством в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выступает судебный контроль в сочетании с прокурорским надзором. Однако состояние административного контроля субъектов Российской Федерации в указанной сфере правотворчества требует дальнейшего развития и укрепления. В этой связи высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа предлагается разработать административные регламенты по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, используя опыт таких субъектов Российской Федерации, как Ленинградская область, Санкт-Петербург.

6. В случаях, установленных федеральным и региональным законодательством, сход граждан как объединение лиц, проживающих на территории поселения, выступает самостоятельным субъектом муниципального правотворчества в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, однако особенности правового статуса схода граждан в муниципальном правотворчестве требуют дополнительного регулирования в форме специального закона субъекта Российской Федерации.

7. В настоящее время в Приволжском федеральном округе складываются отношения сотрудничества и кооперации субъектов Российской Федерации в целях урегулирования общих социально-экономических проблем. В этой связи дальнейшее развитие правотворческой деятельности в сфере осуществления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа возможно в форме модельного правотворчества, в том числе путем разработки и принятия модельного закона о

наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации.

8. В соответствии с принципом разграничения предметов ведения и полномочий взаимодействие между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам исполнения отдельных государственных полномочий осуществляется как по вертикали, так и по горизонтали. Вертикальное взаимодействие имеет место на стадиях осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: с момента передачи – полномочия передаются без согласия органов местного самоуправления; исполнения – органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль над реализацией переданных государственных полномочий, привлекают к ответственности органы местного самоуправления и их должностных лиц, принимают обязательные для исполнения нормативные правовые акты; их прекращения – изъятие переданных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации происходит без согласия органов местного самоуправления. Горизонтальное взаимодействие, предполагающее элементы равноправия сторон, проявляется в проведении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления совместных совещаний, круглых столов, мероприятий по реализации государственных программ, в информационно-координационной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, оказание консультативной, в том числе методологической помощи органам местного самоуправления при осуществлении государственных полномочий.

9. В качестве особого вида взаимодействия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, гарантирующего учет интересов муниципальных образований, выступает право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, реализация которого требует своей интенсификации.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется новизной полученных результатов. Значимость настоящей работы определяется тем, что сформулированные в ней теоретические и практические положения и выводы развивают представления о правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере наделения последних отдельными государственными полномочиями.

Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы: для совершенствования федерального и регионального законодательства; в практической деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; в процессе преподавания курсов конституционного права, муниципального права, а также

различных спецкурсов в высших учебных заведениях; при подготовке программ, методических рекомендаций, курса лекций и учебных пособий; при подготовке научных докладов, написании курсовых и квалификационных работ.

Апробация работы. Диссертационное исследование прошло обсуждение на заседании кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета. Ряд положений работы докладывался на научно-практических конференциях. В частности, в 2009 году – на II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства» (г. Челябинск); в 2010 году – на III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства» (г. Челябинск). Основные научные положения, выводы, предложения и рекомендации автора содержатся в одиннадцати научных изданиях, в том числе четырех публикациях в журналах из перечня изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и двух приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень научной разработанности, определены цели, задачи, объект и предмет, показаны научная новизна, теоретическая значимость работы, сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями как сфера правотворческой деятельности в Российской Федерации» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Основные понятия, применяемые в процессе наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»* рассматриваются теоретические вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В современной юридической науке сложился определенный комплекс фундаментальных категорий и понятий, широко используемых во всех отраслях права (общественные отношения, предмет, метод, отрасль права, институт и др.). Одновременно наблюдается обновление научного понятийного аппарата, и одной из таких новелл выступает термин «сфера», употребляемый для определения совокупности однородных общественных отношений (сфера наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями), либо их части (например, наделение органов местного самоуправления

отдельными государственными полномочиями в сфере архивного дела⁶, в сфере охраны труда⁷, в сфере поддержки сельскохозяйственного производства⁸ и т. д.), а также разнообразных видов юридической деятельности (сфера правотворческой деятельности).

Впервые термин «наделение отдельными государственными полномочиями» был закреплен в Конституции Республики Татарстан⁹. Аналогичная формулировка зафиксирована в Конституции Российской Федерации 1993 года (ч.2, ст.132)¹⁰.

В действующих конституциях (устава) и законах субъектов Российской Федерации для обозначения наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями используется целый ряд понятий, а именно: «наделение», «делегирование», «передача», «возложение» и «предоставление».

Большинство юридических словарей либо избегает разъяснения указанных терминов, либо обращает внимание лишь на один из них (чаще всего «делегирование полномочий»).

В научных комментариях к Конституции Российской Федерации также не сложилась единая трактовка формулировки «наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления»; в них отмечается, что наделение полномочиями может осуществляться в форме передачи или делегирования¹¹, делегирования¹², наделения и передачи¹³.

В научном сообществе, где также отсутствует единое понимание о соотношении понятий «наделение» и «делегирование», «наделение» и «передача», «делегирование» и «передача» отдельных государственных полномочий, сложилось несколько основных подходов, которые сводятся к следующим положениям:

1) вышеперечисленные категории тождественны;

⁶ Например, Закон Кировской области № 360-ЗО от 17 сентября 2005 года «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Кировской области отдельными государственными полномочиями области в сфере архивного дела» // Вятский край. – 2005. – 4 октября. – № 182(3590).

⁷ Например, Закон Самарской области от 10 июля 2006 года № 72-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями в сфере охраны труда» // Волжская коммуна. 2006. 14 июля. № 126 (26679).

⁸ Например, Закон Удмуртской Республики от 16 мая 2006 года № 19-РЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Удмуртской Республики в сфере поддержки сельскохозяйственного производства» // Известия Удмуртской Республики. 2006. 23 мая. № 71.

⁹ Советская Татария. 1992. 12 декабря. № 246-247.

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

¹¹ Окуньков Л.А. Постатейные комментарии к Конституции Российской Федерации / Л.А. Окуньков. Подготовлен Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // <http://truddoc.narod.ru/kodex/kom1.htm>.

¹² Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2004. С. 630.

¹³ Комментарии к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С.1021-1024.

- 2) данные категории являются различными понятиями;
- 3) «делеги́рование» и «передача» являются элементами «наделения государственными полномочиями»;
- 4) «передача» является родовым понятием по отношению к видовым понятиям «наделение» и «делеги́рование»;
- 5) вместо понятия «наделение» более удачным представляется использование термина «делеги́рование государственных полномочий».

Особое значение в толковании смысла и содержания понятия «наделение» имеют итоговые решения Конституционного Суда Российской Федерации¹⁴, в которых так же, как и в Конституции Российской Федерации, используются в качестве синонимов термины «наделение» и «передача».

Многообразие в терминологии института «наделения отдельными государственными полномочиями» является объективным на период его становления. Поэтому при введении новых терминов в законодательстве необходим комплексный подход: определение семантики слова и ее лингвистический анализ, в том числе применение правил юридической (законодательной) техники, учет международно-правового опыта регулирования соответствующей сферы, использование сложившегося в отечественной юридической науке понятийного аппарата.

В настоящее время ключевыми понятиями в действующем законодательстве Российской Федерации, передающим смысл осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, остаются термины «наделение» и «передача».

Во втором параграфе *«Особенности правотворческой деятельности в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»* изучены теоретические вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также рассмотрены составляющие федерального, регионального и муниципального правотворчества в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Правотворческая деятельность в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями имеет свои пределы, в рамках которой выделяются государственное правотворчество в форме законотворчества и правотворчество исполнительных органов государственной власти (подзаконное правотворчество), а также муниципальное правотворчество.

¹⁴ Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года №1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

Законотворчество высших представительных органов государственной власти по принятию, изменению и отмене законов или актов высшей юридической силы представляет собой наиболее значимый вид правотворческой деятельности.

Согласно ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Если названный Федеральный закон определяет вертикальную структуру законодательства (законотворчества) в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которое подразделяется на федеральное и региональное, то статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации – отраслевую структуру.

В соответствии с федеральным законодательством органы местного самоуправления осуществляют федеральные государственные полномочия в различных сферах государственной деятельности. Одни полномочия носят постоянный характер, другие – временный (например, оказание содействия федеральному органу исполнительной власти, ответственному за проведение Всероссийской переписи населения¹⁶ и др.). Часть полномочий передается в связи с невозможностью или неэффективностью организации органов государственной власти на определенной территории (осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в населенных пунктах, в которых отсутствуют органы внутренних дел¹⁷, осуществление органами местного самоуправления поселений и городских округов первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты¹⁸ и др.).

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обладают правом принимать правовые акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, в пределах своей компетенции, в случаях, предусмотренных федеральным и региональным законодательством¹⁹.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. Ст.3822.

¹⁶ Федеральный закон от 25 января 2002 года № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» // Российская газета. 2002. 29 января. № 17.

¹⁷ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 10 августа. № 152.

¹⁸ Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 2 апреля. № 63-64.

Нормативные правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти Российской Федерации в этой сфере, образуют автономную совокупность подзаконных нормативных правовых актов в рамках законодательства Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, которая может рассматриваться как вид подзаконного правотворчества.

Последним звеном правотворчества в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, выступают органы местного самоуправления. Возможность реализации муниципального правотворчества органами местного самоуправления в сфере наделения отдельными государственными полномочиями вытекает из определения муниципального правового акта. Законодатель, давая определение муниципальному правовому акту, разделяет его на две составные части: с одной стороны – это решения по вопросам местного значения, с другой – решения по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий. Полномочия органов местного самоуправления по осуществлению правотворчества в сфере наделения государственными полномочиями изложены в ч.2 ст.7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в следующей формулировке: «По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации».

Глава вторая «Виды правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» состоит из двух параграфов.

Первый параграф *«Правотворческая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* посвящен особенностям правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

На уровне субъектов Российской Федерации принимается основная масса законов о наделении и, соответственно, происходит передача наибольшего количества отдельных государственных полномочий. Среди органов государственной власти, осуществляющих правотворческую деятельность в субъектах

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // Российская газета. 2009. 27 мая, № 4918; Постановление Правительства Республики Татарстан от 1 декабря 2008 года № 843 «Об утверждении Порядка реализации переданных полномочий по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних лиц Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2008. 17 декабря. № 47. Ст.1927.

Российской Федерации, главную роль играют законодательные (представительные) органы государственной власти.

Ежегодно в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа возрастает число передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Например, в 2006 г. в Республике Татарстан действовало 7 законов, передающих органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия. Законом Республики Татарстан от 20 декабря 2008 года № 124-ЗРТ «О бюджете Республики Татарстан на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»²⁰ введено в действие 14 законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Аналогичная тенденция складывается и в иных субъектах Приволжского федерального округа, где самыми активными выступают Самарская (3 и 9), Саратовская (3 и 12), Нижегородская (3 и 8) области.

Исследование действующих законов в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа позволило определить перечень переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, на которые были выделены субвенции из региональных бюджетов на 2009-2011 годы.

Законотворчество субъектов Российской Федерации в составе Приволжского федерального округа в этой сфере имеет свои особенности, которые можно подразделить на несколько направлений его формирования.

Первое направление включает в себя два сегмента: 1) отраслевые законы субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления конкретными государственными полномочиями; 2) общий закон субъекта Российской Федерации, регулирующий общие вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (например, Республика Башкортостан²¹).

На наш взгляд, данная модель регионального законодательства представляется наиболее удачной и эффективной. В общем законе субъекта Российской Федерации учитываются и конкретизируются проблемные вопросы наделения отдельными государственными полномочиями, которые не нашли отражения в федеральном законодательстве, а также специфические особенности самого субъекта, что

²⁰ Закон Республики Татарстан от 20 декабря 2008 года № 124-ЗРТ «О бюджете Республики Татарстан на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // Республика Татарстан. 2008. 23 декабря. № 254.

²¹ Например: Закон Республики Башкортостан от 21 июня 2005 года № 190-з «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2005. 29 июня. № 123 (25856); Закон Республики Башкортостан 28 декабря 2005 года № 261-з «О наделении органов местного самоуправления городского округа город Уфа отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан в области социального обслуживания населения» // Республика Башкортостан. 2005. 29 декабря. № 248; Закон Республики Башкортостан от 6 июля 2006 года № 334-з «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по подготовке проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи» // Республика Башкортостан. 2006. 7 июля. № 130.

помогает избежать неточностей при правотворческой деятельности местного представительного органа власти в рассматриваемой нами сфере.

Второе направление регионального законотворчества представлено только отраслевыми законами (например, Республика Татарстан²²).

Третье направление в законотворческой деятельности высших представительных органов власти субъектов Российской Федерации сводится к практике наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – одним единственным законом (например, Пензенская область²³).

Четвертое направление условно можно назвать «комбинированным», где первоначально органам местного самоуправления были переданы сразу несколько государственных полномочий одним законом, а в дальнейшем были приняты отраслевые законы о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями (например, Кировская область²⁴).

Установленные направления законодательной практики сформировались под воздействием сложившихся в субъектах Российской Федерации взаимоотношений между двумя ветвями государственной власти: законодательной (представительной) и исполнительной.

Большой потенциал, на наш взгляд, заложен в институте федеральных округов, устанавливающих горизонтальные связи между высшими представитель-

²² Например, Закон Республики Татарстан от 30 декабря 2005 года № 143-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями Республики Татарстан по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Республика Татарстан. 2005. 31 декабря. № 260; Закон Республики Татарстан от 28 апреля 2006 года № 32-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования «город Набережные Челны» государственными полномочиями в области организации транспортного обслуживания населения» // Республика Татарстан. 2006. 5 мая. № 91; Закон Республики Татарстан от 20 марта 2008 года № 7-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан отдельными государственными полномочиями Республики Татарстан в области опеки и попечительства» // Республика Татарстан. 2008. 25 марта. № 60-61.

²³ Закон Пензенской области от 22 декабря 2006 года № 1176-ЗПО «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области и отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Пензенской области» // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2006. № 37 часть 1; 2007. № 39 часть 1, № 41 часть 2, № 42 часть 1, № 44 часть 1; 2008. № 3, № 4 часть 1, № 5, № 8 часть 1, № 9, № 12 часть 1.

²⁴ Закон Кировской области от 2 декабря 2005 года № 390-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области отдельными государственными полномочиями» // Вятский край. 2005. 12 декабря. № 227-228 (3635-3636); Закон Кировской области № 40-ЗО от 28 сентября 2006 года «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Кировской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Вятский край. 2006. 17 октября. № 191-192 (3839-3840); Закон Кировской области от 21 февраля 2007 года № 82-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Кировской области отдельными государственными полномочиями по начислению и выплате компенсации части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» // Вятский край. 2007. 3 марта. № 43 (3931).

ными органами субъектов Российской Федерации, которые по природно-климатическим, социально-экономическим, географическим, демографическим, социокультурным параметрам обладают значительным сходством. На сегодняшний день в Приволжском федеральном округе действуют Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Большая Волга» и Ассоциация законодателей Приволжского федерального округа, которые могут стать активными участниками совершенствования законодательства по надделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Во втором параграфе *«Правотворческая деятельность высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* рассматриваются нормативные правовые акты высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленные на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере надделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе издавать нормативные правовые акты в случае надления органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на основе федеральных законов, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – на основе законов субъекта Российской Федерации. Исключение из этого правила составляют случаи, когда федеральным законом о надделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации предусматриваются полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изданию нормативных правовых актов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации²⁵.

В субъектах Российской Федерации в составе Приволжского федерального округа принимаются нормативные правовые акты, определяющие: порядок осуществления органами местного самоуправления отдельных видов государственных полномочий; порядок расходования органами местного самоуправления финансовых средств, переданных для осуществления государственных полномочий; порядок использования органами местного самоуправления материальных ресурсов, переданных для осуществления отдельных государственных полномочий. Тем самым они обеспечивают их успешное осуществление.

В Саратовской, Кировской областях, Республике Татарстан посредством правотворческой деятельности высших органов исполнительной власти применяются меры поощрения и материальной поддержки органов местного самоуправления, осуществляющих отдельные государственные полномочия²⁶. Этот

²⁵ Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 108-109.

²⁶ Например, Постановление Правительства Саратовской области от 28 февраля 2006 года № 71-П «О проведении областного конкурса на лучшую комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Саратовская областная газета. 2006. 7 марта. № 46 (1568).

опыт требует пристального исследования, поскольку способствует повышению эффективности в деятельности органов местного самоуправления.

Глава третья «Особенности правотворческой деятельности муниципальных образований по реализации отдельных государственных полномочий» состоит из трех параграфов.

Первый параграф *«Наделение государственными полномочиями как предмет правотворческой деятельности органов местного самоуправления»* рассматривает особенности правотворческой деятельности в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, субъекты и виды муниципальных правовых актов, принимаемых при осуществлении отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Местное самоуправление как форма осуществления публичной власти предполагает осуществление самостоятельной правотворческой деятельности на территории муниципального образования в пределах, установленных законодательством. Результатом муниципальной правотворческой деятельности является принятие муниципального правового акта.

Правотворческая деятельность по реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления обладает существенными особенностями по сравнению с их аналогичной деятельностью по решению вопросов местного значения. Если органы местного самоуправления полностью самостоятельны в решении вопросов местного значения, то осуществление отдельных государственных полномочий подконтрольно государству. За органами государственной власти, наделившими органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, остается право по отмене или приостановлению действия нормативных правовых актов, которыми органам местного самоуправления были переданы государственные полномочия. Сами же муниципальные правовые акты по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий принимаются на основе и во исполнение нормативных правовых актов органов государственной власти.

В законах некоторых субъектов Российской Федерации содержатся требования к принятию органами местного самоуправления нормативных правовых актов. В частности, в законах Кировской, Ульяновской областей, Республики Татарстан, Республики Мордовия, Удмуртской Республики встречаются положения, обязывающие органы местного самоуправления определить должностных лиц, уполномоченных обеспечивать осуществление государственных полномочий²⁷; определить органы и должностных лиц местного самоуправления,

²⁷ Например, Закон Удмуртской Республики от 22 июня 2009 года № 21-РЗ «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации обеспечения наличными денежными средствами получателей средств бюджета Удмуртской Республики, находящихся на территории муниципальных районов, городских округов в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики. 2009. 16 июля. № 73-74.

специально уполномоченных осуществлять деятельность по реализации государственных полномочий²⁸.

Муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, могут быть приняты всеми органами местного самоуправления. Такого рода муниципальные правовые акты могут быть приняты даже на сходе граждан, осуществляющем в данном случае полномочия представительного органа муниципального образования.

Основную роль в муниципальном правотворчестве играет представительный орган муниципального образования, который вправе выступить с законодательной инициативой о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями или может предложить внести изменения в действующий закон²⁹. К сожалению, в рассматриваемой сфере муниципальные образования крайне редко пользуются правом законодательной инициативы в представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Именно представительный орган муниципального образования определяет органы муниципального образования, обязанные осуществлять отдельные государственные полномочия; им же принимается множество актов, регулирующих непосредственно исполнение отдельных государственных полномочий: основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования за неисполнение или ненадлежащее исполнение соответствующих государственных полномочий; порядок использования материальных и финансовых средств, переданных органам местного самоуправления муниципального образования для использования по целевому назначению в целях осуществления государственных полномочий; порядок осуществления представительным органом местного самоуправления контроля за исполнением отдельных государственных полномочий; другие положения, необходимые для исполнения соответствующих полномочий.

Параграф второй *«Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями»* посвящен основным формам взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении отдельных государственных полномочий.

²⁸ Закон Ульяновской области от 29 января 2007 года № 07-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области государственными полномочиями по назначению и выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью» // Ульяновская правда. 2007. 31 января. № 8 (22.555). Утратил силу.

²⁹ Закон Республики Татарстан от 27 декабря 2007 года № 66-ЗРТ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по осуществлению государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» // Республика Татарстан. 2007. 28 декабря. № 259. Был принят по инициативе Городского Совета муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан.

В настоящее время можно говорить о двух основных формах взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления:

- 1) взаимодействие по вопросам местного значения;
- 2) взаимодействие по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

По вопросам исполнения отдельных государственных полномочий взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в вертикальной плоскости, где преобладают властно-ориентированные начала, а также в горизонтальной плоскости, характеризующейся координацией и сотрудничеством вышеуказанных органов.

В вертикальных взаимоотношениях при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями господствуют отношения «сверху вниз», то есть от вышестоящего уровня власти к нижестоящему. Как известно, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями только законом. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁰ не предусматривает получение согласия органов местного самоуправления на передачу им отдельных государственных полномочий.

Между тем в Приволжском федеральном округе некоторые субъекты Российской Федерации первоначально допускали данную норму в законодательстве. По нашему мнению, федеральный законодатель правомерно не определил возможность отказа органов местного самоуправления от наделения отдельными государственными полномочиями, поскольку данные отношения основаны на власти и подчинении. Вместе с тем федеральная законодательная власть в достаточной мере защитила органы местного самоуправления, определив, что: отдельные государственные полномочия передаются только законом³¹; при этом органам местного самоуправления должны быть переданы необходимые финансово-материальные средства³²; органы местного самоуправления вправе обращаться с законодательной инициативой о внесении изменений и (или) дополнений в ранее принятые законы субъекта либо об их отмене, признании полностью или частично утратившими силу; местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту³³.

Следующей формой вертикального взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является прекращение осуществ-

³⁰ Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст.3822.

³¹ П. 2 ст.19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³² П. 5 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³³ Ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

ления отдельных государственных полномочий в случаях: 1) которые влекут прекращение исполнения отдельных государственных полномочий вне зависимости от воли органов государственной власти и органов местного самоуправления (окончание срока, на который государственные полномочия были переданы, и др.); 2) когда осуществление отдельных государственных полномочий прекращается по инициативе органов государственной власти; 3) когда осуществление отдельных государственных полномочий прекращается по инициативе органов местного самоуправления.

Вертикальное взаимодействие проявляется в деятельности органов государственной власти, которые вправе: привлекать к ответственности органы местного самоуправления и их должностных лиц в случаях, предусмотренных законодательством³⁴; давать письменные предписания по устранению нарушений требований законов, допущенных органами местного самоуправления в ходе осуществления отдельных государственных полномочий³⁵; обжаловать в судебном порядке муниципальные правовые акты, действия (бездействия) органов местного самоуправления, нарушающие требования законодательства по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий³⁶.

Следует выделить особый вид взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления с элементами «вертикального» характера, который возникает в случае законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации.

Горизонтальные отношения – это отношения одного уровня, когда субъекты участвуют в общественных отношениях как равноправные стороны. В настоящее время наметилась тенденция смещения взаимодействий от властно-ориентированных (вертикальных) к равноправному сотрудничеству участников. При этом законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной 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 сектора³⁷.

³⁴ См.: Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 12–17; Гришин В.В. Основания и меры юридической ответственности органов местного самоуправления перед государством // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 4. С. 18–19.

³⁵ Ч.3 ст.21. Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³⁶ См.: Дитятковский М.Ю. Контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Закон и право. 2007. №2. С. 25–28.

³⁷ Миннегулов И.Х. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 58.

Взаимодействия по горизонтали происходят в форме совместных совещаний, мероприятий по реализации государственных программ. Важную роль в данном виде взаимоотношений играют постоянно действующие координационные органы (Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации, Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс), Всероссийский совет местного самоуправления и др.), которые позволяют местным органам самоуправления донести до сведения государственных служащих свои проблемы, защитить интересы и высказать свое видение решения имеющихся проблем.

На наш взгляд, позитивным примером в Приволжском федеральном округе являются следующие формы содействия органов государственной власти органам местного самоуправления на уровне регионального законодательства:

– координация деятельности органов местного самоуправления разных муниципальных образований, органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам осуществления государственных полномочий³⁸;

– методическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований, их должностных лиц по вопросам реализации ими государственных полномочий³⁹; получение разъяснений от уполномоченных органов по вопросам осуществления переданных государственных полномочий⁴⁰; оказание консультативной помощи по вопросам осуществления переданных полномочий⁴¹; содействие органам местного самоуправления в разрешении вопросов,

³⁸ Например, Закон Республики Башкортостан от 21 июня 2005 года № 190-з «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2005. 29 июня. № 123 (25856); Закон Ульяновской области от 29 января 2007 года № 007-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области государственными полномочиями по назначению и выплате единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью» // Ульяновская правда. 2007. 31 января. № 8 (22.555). Утратил силу.

³⁹ Например, Закон Кировской области № 40-ЗО от 28 сентября 2006 года «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Кировской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Вятский край. 2006. 17 октября. № 191-192 (3839-3840); Закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 года № 125-З «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних граждан» // Нижегородские новости. 2007. 27 сентября. № 179(3831).

⁴⁰ Например, Закон Нижегородской области от 3 ноября 2006 года № 134-З «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Нижегородские новости. 2006. 15 ноября. № 208; Закон Чувашской Республики от 30 ноября 2006 года № 55 «О наделении органов местного самоуправления в Республике Чувашия отдельными государственными полномочиями» // Ведомости Государственного Совета Чувашской Республики. 2006. № 72.

⁴¹ Закон Саратовской области от 27 февраля 2008 года № 44-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления в Саратовской области государственными полномочиями по предоставлению компенсации части родительской платы за содержание ребенка в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» // Саратовская областная газета. 2008. 5 марта. № 2 (77); Закон Ульяновской области от 29 января 2007 года № 006-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных

связанных с осуществлением ими переданных государственных полномочий⁴²; предоставление органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления по их запросам необходимых для осуществления государственных полномочий информационных материалов и документов⁴³ и др.

Стремление органов государственной власти построить равноправный диалог с органами местного самоуправления путем содействия им при осуществлении отдельных государственных полномочий способствует улучшению качества оказываемых услуг и позволяет достичь более высоких показателей эффективности исполнения государственных полномочий.

Третий параграф *«Государственный контроль в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»* посвящен раскрытию сущности государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, определению пределов и форм государственного контроля в Приволжском федеральном округе, определению роли судебного контроля, рассмотрению правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации, направленные на регулирование данного института.

Государственный контроль в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями определяется как «возможность соответствующего государственного органа давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые ими решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения»⁴⁴. Здесь

образований Ульяновской области государственными полномочиями по выплате компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» // Ульяновская правда. 2007. 31 января. № 8.

⁴² Например, Закона Нижегородской области от 3 ноября 2006 года № 134-З «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Нижегородские новости. 2006. 15 ноября. № 208; Закон Пензенской области от 22 декабря 2006 года № 1176-ЗПО «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области и отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Пензенской области» // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области, 2006. № 37 часть 1; 2007. № 39 часть 1, № 41 часть 2, № 42 часть 1, № 44 часть 1; 2008. № 3, № 4 часть 1, № 5, № 8 часть 1, № 9, № 12 часть 1; Закон Самарской области от 3 апреля 2009 года № 41-ГД «О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства» // Волжская коммуна. 2009. 7 апреля. № 119 (26578).

⁴³ Закон Ульяновской области от 29 января 2007 года № 006-ЗО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области государственными полномочиями по выплате компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» // Ульяновская правда. 2007. 31 января. № 8.

следует отметить, что вопрос о контроле за целесообразностью является спорным.

Все региональные законы в Приволжском федеральном округе содержат статьи о контроле за осуществлением отдельных государственных полномочий, однако каждый субъект Российской Федерации устанавливает свой перечень форм государственного контроля.

Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятые в соответствии с ней федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. Тем самым устанавливаются пределы контроля субъекта Российской Федерации над законностью при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Установление каких-либо дополнительных случаев административного контроля над деятельностью органов местного самоуправления, а также осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти не допускается и признается противоречащим Конституции Российской Федерации⁴⁵.

Такая форма контроля, как оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, является положительным моментом не только для органов государственной власти, но и для самих органов местного самоуправления, так как она стимулирует их к более качественному сервису на своей территории.

Поэтому необходимо разработать и утвердить порядок определения критериев качества и эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также составить методические рекомендации органам местного самоуправления по порядку исполнения ими каждого передаваемого государственного полномочия как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации, что позволит реально улучшить качество исполнения государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

В качестве одной из разновидностей государственного контроля выступает судебный контроль, осуществляемый в сфере надления органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями судами общей юрисдикции, арбитражными судами Российской Федерации и Конституционным судом Российской Федерации. Особый научный интерес вызывают

⁴⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 1996. С. 515; Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 124; Методические рекомендации по передаче государственных полномочий субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления Конгресса муниципальных образований Российской Федерации // Муниципальная власть. 2004. №2. С. 42.

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

постановления Конституционного Суда Российской Федерации, содержащие правовые позиции по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Конституционным Судом Российской Федерации принят ряд постановлений⁴⁶, регулирующих непосредственно вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в которых выражены следующие правовые позиции: 1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только в форме закона (федерального или субъекта Российской Федерации); 2) законодательство предусматривает единственный случай контроля за местным самоуправлением – контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, в иных случаях за деятельностью органов местного самоуправления допускается только судебный контроль; 3) установление каких-либо дополнительных случаев административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти не допускается и признается противоречащими Конституции Российской Федерации; 4) не допускается передача органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий, либо отдельных полномочий без их конкретизации в законе и без предварительного выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение; 5) законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положения, устанавливающие структуру органов местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, и т.д.

При принятии нормативного правового акта федеральный законодатель также руководствуется решениями Конституционного Суда, где содержатся правовые позиции. Ряд из них нашел свое отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым был заменен действовавший тогда Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁷. В частности,

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Российская газета. 2003. 18 ноября. № 3348; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

⁴⁷ 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.

в п.2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ появилось положение о том, что «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается». В данном случае уточняется положение о возможности наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями только в форме закона. (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15). Согласно ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁴⁸, для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации субъектами Российской Федерации может быть создан конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации.

На сегодняшний день в Приволжском федеральном округе действуют конституционные суды в республиках Башкортостан, Татарстан и Марий Эл. В постановлениях конституционных судов названных субъектов Российской Федерации не встречаются правовые позиции, направленные на регулирование непосредственно вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Количество выносимых решений судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями многократно превышает результаты деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

Однако решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обязательны для других судов по другим делам, так как суды самостоятельно толкуют подлежащие применению нормативные предписания, следуя при этом Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов могут быть оспорены в установленных федеральным законом процессуальных формах. Не предусмотрена обязательность официальной публикации этих судебных решений: согласно Конституции Российской Федерации применению подлежат только официально опубликованные акты, что также исключает обязательность следования им при разрешении других дел. Возможность опубликования отдельных судебных решений или извлечений из них не является достаточной гарантией для реализации указанной конституционной нормы.

Таким образом, решения Конституционного Суда Российской Федерации, регулирующие вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, содержат правовые позиции, которые обеспечивают защиту конституционного строя, гарантию местного самоуправления, сохраняют самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими отдельных государственных полномочий.

⁴⁸ Российская газета. 2003. 6 января. № 3.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы по вопросам, составляющим предмет исследования, имеющие как теоретическое, так и практическое значение.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих публикациях автора**

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобробразования и науки Российской Федерации для результатов диссертационных исследований:

1. Загидуллин Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Пробелы в российском законодательстве. № 3. 2010. С. 32-33 (0,3 п.л.).

2. Загидуллин Р.И. «Вертикальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // «Черные дыры» в Российском законодательстве. № 4. 2010. С. 13-15 (0,3 п.л.).

3. Загидуллин Р.И. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: проблемы понятийного аппарата // Российский юридический журнал. № 5. 2010. С. 125-131 (0,5 п.л.).

4. Хабибуллина Г.Р., Загидуллин Р.И. Дефекты законодательных актов субъектов РФ в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. № 5. 2011. С. 62-64 (0,3 п.л.).

Иные издания:

5. Загидуллин Р.И. Законодательство Республики Татарстан о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Научный Татарстан. № 2. 2008. С. 176-180 (0,3 п.л.).

6. Загидуллин Р.И. К вопросу о законодательном оформлении понятия «наделение государственными полномочиями» // Научный Татарстан. № 3. 2009. С. 87-90 (0,3 п.л.).

7. Загидуллин Р.И. Правотворческая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа) // Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Челябинск: ГОУ ВПО УралГУФК, 2009. С. 34-36 (0,2 п.л.).

8. Загидуллин Р.И. Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделения государственными полномочиями // Научный Татарстан. № 1. 2010. С. 139-145 (0,5 п.л.).

9. Багаутдинов Ф.Н., Загидуллин Р.И. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск V): Сборник научных трудов. Казань: ООО «Офсет-сервис», 2010. С.80-88 (0,5 п.л.).

10. Загидуллин Р.И. Представительный орган муниципального образования как субъект правотворческой деятельности в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Челябинск: ГОУ ВПО УралГУФК, 2010. С. 72-74 (0,2 п.л.).

11. Загидуллин Р.И. О применении понятия «сфера»: постановка проблемы // Научный Татарстан. № 2. 2011. С. 203-207 (0,3 п.л.).

Подписано в печать 7.07.2011 г. Формат 60×84 ¹/₁₆
Тираж 100 экз. Усл. печ. л. 1,75

Отпечатано в множительном центре
Института истории АН РТ
г. Казань, Кремль, подъезд 5
Тел. (843) 292-95-68, 292-18-09