

Секция «Юриспруденция»

Соглашения о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения как форма межмуниципального взаимодействия

Савченко Александр Александрович

Аспирант

*Волгоградская академия государственной службы, Юридический факультет,
Волжский, Россия*

E-mail: savok1988@yandex.ru

Как известно, 1 января 2009 г. начался новый этап в реформе местного самоуправления в Российской Федерации – в полном объеме вступил в действие Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-131) [1]. Огромная нехватка бюджетных средств, отсутствие квалифицированных кадров, необходимой инфраструктуры ставят в особое положение такую форму межмуниципального сотрудничества как соглашения между органами местного самоуправления о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения. По данным Минрегиона России по состоянию на 2012 год такие соглашения заключили около 75% городских и 80% сельских поселений [3, с. 39-40]. Существенным обстоятельством, на наш взгляд, является то, что в период с 2006 года данные показатели не изменились. Так, по состоянию на III квартал 2006 года таких соглашения заключили около 77,8% от общего количества поселений в Российской Федерации [2]. На наш взгляд, это свидетельствует о неэффективной работе органов власти всех уровней по решению существующих в системе местного самоуправления финансовых, организационных и иные проблем.

Соглашения о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения являются разновидностью публично-правовых договоров, поэтому обладают всеми признаками последних. Среди основных признаков таких соглашений можно назвать:

- 1) публичные цели;
- 2) добровольность заключения;
- 3) юридическое равноправие сторон;
- 4) основаны на нормах публичного права;
- 5) обязательность опубликования в официальных изданиях).

Анализ межмуниципальных соглашений о передаче исполнения части полномочий, исследование научных трудов, посвященных данной проблематике позволяет выделить несколько типичных, к настоящему времени законодательно не решенных вопросов, касающихся содержания соглашений:

- 1) об объеме передаваемых полномочий (о предмете соглашения);
- 2) о том, в каких случаях и какие полномочия передаваться не могут;
- 3) о субъектах, уполномоченных на заключение подобных соглашений;
- 4) об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашений;
- 5) о контроле за исполнением (в т.ч. качеством исполнения) полномочий, переданных соглашением.

Как показывает анализ содержания соглашений, в настоящее время имеют место быть три группы таких соглашений с точки зрения их предмета:

1) содержащие в качестве предмета перечень вопросов местного значения, причем зачастую практически весь перечень, установленный статьей 14 ФЗ-131;

2) содержащие перечень передаваемых полномочий по тому или иному вопросу местного значения;

3) соглашения, содержащие широкий перечень вопросов местного значения с одновременным указанием конкретных полномочий, передаваемых по каждому из вопросов местного значения.

В науке муниципального права решению проблем ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных соглашений, а также контроля со стороны субъектов, передающих часть своих полномочий, за полнотой и качеством исполнения полномочий, уделяется немалое внимание. Согласно п. 4 статьи 15 ФЗ-131 одним из существенных условий соглашения о передачи исполнения части полномочий являются финансовые санкции за неисполнение соглашений. В связи с этим возникает три вопроса:

1) что есть финансовые санкции: санкции, предусмотренные нормами финансового (прежде всего, бюджетного) законодательства или санкции финансового характера (в том числе пени, штрафы, проценты и т.д.);

2) какие санкции могут иметь место в случае ненадлежащего исполнения полномочий;

3) является ли справедливым наложение лишь финансовых санкций.

В целях устранения пробела в правовом регулировании статью 15 ФЗ-131 необходимо дополнить статьей, устанавливающей следующие меры финансовой ответственности:

1) возврат переданных денежных средств (полный возврат в случае неисполнения полномочий либо частичный возврат в случае ненадлежащего исполнения полученных полномочий);

2) обязывание стороны-исполнителя за счет собственных средств исполнить полномочия в случае выявления некачественного исполнения полномочий;

3) возмещение ущерба, причиненного в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения переданных полномочий.

В целом, заключение межмуниципальных соглашений об исполнении части полномочий иными органами местного самоуправления является исключением из общего правила; правилом же является принцип самостоятельности решения вопросов местного значения того или иного муниципального образования. Кроме того, на наш взгляд, возможность беспрепятственной передачи исполнения полномочий поселений на уровень муниципального района не только подавляет инициативу эффективного решения органами местного самоуправления поселений предусмотренных законом вопросов местного значения, но, в конечном итоге, препятствует стимулированию развития поселений. Возможность передачи исполнения части полномочий – это гарантия реализации вопросов местного значения, являющиеся вопросами непосредственного жизнеобеспечения населения. Следовательно, неисполнение какого-либо вопроса местного значения способно повлечь за собой крайне негативные последствия, связанные с ухудшением качества жизни местного населения. С этой целью п. 4 ст. 15 ФЗ-131 была предусмотрена возможность заключения подобных соглашений.

В ближайшей перспективе усилия органов государственной власти должны быть

направлены на совершенствование законодательства, чтобы заключение соглашений между органами местного самоуправления о передаче исполнения части полномочий стало реальным исключением из общего правила, а не формальным, предусмотренным законом. Среди направлений развития законодательства в этом направлении можно назвать:

1. Корректировка перечня вопросов местного значения поселений и муниципальных районов.
2. Совершенствование налогового и бюджетного законодательства в направлении повышения бюджетной обеспеченности поселений.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 08.10.2003.
2. Итоги мониторинга реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (октябрь 2006). М., 2006.
3. Отчет о результатах деятельности Департамента развития регионов и муниципальных образований за 2011 год / URL: <http://www.minregion.ru/activities/msu/669/>