

УДК 352:342.9

## **СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ МУНИЦИПАЛЬНЫМ РАЙОНОМ И ПОСЕЛЕНИЕМ КАК МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

**Н.А. Антонова**

Тверской государственный университет

Рассмотрены соглашения между органами местного самоуправления по перераспределению полномочий.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, муниципальные правовые акты, муниципальные органы.*

Современную систему правового регулирования муниципальных отношений невозможно представить без нормативных правовых актов органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Их удельный вес в правовом массиве нормативных правовых актов возрастает в связи с повышением роли местного самоуправления как формы публичной власти, развитием муниципальных отношений. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления как властных органов, осуществляющих управление от имени населения муниципального образования, являются неотъемлемым элементом иерархической структуры системы нормативных актов как часть подсистемы подзаконных нормативных актов.

Особого внимания среди таких актов заслуживают соглашения, заключаемые между муниципальными образованиями по поводу перераспределения полномочий. В ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривается право органов местного самоуправления муниципального района на заключение соглашений о передаче осуществления части своих полномочий органам местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, за счет субвенций, передаваемых из бюджета муниципального района в бюджет поселений. Здесь же закрепляется право органов местного самоуправления, входящих в состав района поселений, на заключение соглашений о передаче части своих полномочий органам местного

---

<sup>1</sup> Это подчеркивается практически во всех работах, посвященных деятельности органов местного самоуправления или правовому регулированию этой деятельности. См., например: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. М. 2003; Овчинников И.И. Акты органов местного самоуправления. Выборное должностное лицо местного самоуправления. Муниципальное управление: энциклопедический словарь. М., 2008; Васильев В.И. Муниципальное право России. М., 2008; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009 и др.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

самоуправления муниципального района за счет субвенций, передаваемых из бюджета поселения в бюджет муниципального района.

Рассматриваемые соглашения между органами местного самоуправления различных типов муниципальных образований о передаче части полномочий регулируют вопросы реализации органами местной власти своих прав и обязанностей при осуществлении местного самоуправления, т. е. содержат нормы, регулирующие публичные отношения. Являясь по своей природе нормативно-правовыми актами, эти соглашения, порождают правовые последствия не только для сторон самого соглашения но и для широкого круга иных субъектов муниципальных образований.

Поскольку такие соглашения имеют публично-правовую природу, их предмет, порядок заключения и требования к содержанию соглашения должны быть определены федеральным законом.

Исходя из ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ предметом соглашения, заключаемого между муниципальным районом и поселением, является передача полномочий органов местного самоуправления. В этой связи следует обратить внимание на существующие в Федеральном законе № 131-ФЗ понятия: «вопросы местного значения» и «полномочия по решению вопросов местного значения». Если вопросы местного значения дифференцированы применительно к типам муниципальных образований, то полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения определены в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ как общие полномочия для органов местного самоуправления любых муниципальных образований. Поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что соглашения могут заключаться только о передаче полномочий, то предметом соглашения могут быть права и обязанности органов местного самоуправления по тому или иному вопросу местного значения. Сам же вопрос остается в компетенции того муниципального образования, которое передает полномочия по его решению иному муниципальному образованию.

Еще одной особенностью предмета соглашения является то, что в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ могут передаваться по соглашению не все полномочия, а только часть полномочий по решению вопроса местного значения. Это вытекает из содержания властных полномочий органов местного самоуправления, определенных Федеральным законом № 131-ФЗ. Так, есть исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления, которые могут быть реализованы только этим субъектом, и, значит, исключается их передача органам иного муниципального образования. Не могут быть переданы полномочия, связанные с реализацией имущественных прав, например, полномочия собственника по

созданию, реорганизации или ликвидации муниципальных предприятий и учреждений.

Следует обратить внимание на то, что соглашения о передаче полномочий заключаются не между муниципальными образованиями, а между органами местного самоуправления. При этом муниципальные органы могут передать по соглашению только те полномочия, которые им принадлежат на основании предписаний Федерального закона № 131-ФЗ или устава муниципального образования. В этой связи одним из требований, предъявляемых к заключению такого соглашения, должно являться обязательное условие закрепления передаваемого полномочия за органом местного самоуправления в соответствующем нормативном правовом акте.

Помимо этого важен вопрос о том, между какими органами может заключаться такое соглашение. Обязательно ли заключение соглашения между одностипными органами местного самоуправления (представительный орган – представительный орган; глава муниципального образования – глава муниципального образования) или возможно заключение соглашений между разными по статусу органами местного самоуправления? Решение этого вопроса обусловлено тем, что структура органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования и, конечно, структура органов муниципального района и поселения неодинакова. В связи с этим возможно заключение соглашения между разными по природе муниципальными органами. Однако при этом должно быть соблюдено условие, в соответствии с которым орган, принимающий по соглашению такие полномочия, вправе по своему правовому положению осуществлять данные полномочия.

Поскольку соглашение о передаче полномочий является одним из видов муниципальных правовых актов, то в уставах поселений и муниципальных районов они должны быть определены как один из видов муниципальных правовых актов, закреплён порядок их заключения, официального опубликования, вступления в силу и досрочного прекращения.

Федеральным законом № 131-ФЗ определены некоторые требования к содержанию соглашений о передаче полномочий между органами муниципального района и поселения. Среди таких требований называются срок действия заключения, основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Соглашение о передаче полномочий предполагает добровольное согласие на его заключение. Этим перераспределение полномочий между органами местного самоуправления муниципального района и

поселения отличается от перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Последнее, как известно, осуществляется на основании закона, который не предполагает иной альтернативы, кроме обязательного исполнения.

Поскольку рассматриваемые соглашения являются нормативными правовыми актами, вступление их в силу возможно после официального опубликования. При этом опубликование (обнародование) соглашения должно осуществляться в каждом муниципальном образовании. Отсюда можно сделать вывод, что соглашение как муниципально-правовой акт представляет собой исключение из общего ряда муниципальных правовых актов, поскольку одно и то же соглашение может быть рассмотрено как акт одновременно двух муниципальных образований.

Основная роль соглашения о передаче полномочий между органами муниципального района и поселения заключается в определении того уровня власти, где реализация передаваемого полномочия может быть наиболее оптимальной. Нельзя не согласиться с мнением о том, что соглашения, действующие в сфере местного самоуправления, выступают перспективной формой сотрудничества между органами власти различного уровня и потому с расширением практики их применения роль указанных соглашений как элемента правовой основы местного самоуправления будет повышаться<sup>3</sup>.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что многообразие принимаемых в муниципальном образовании нормативных правовых актов свидетельствует о выполнении ими одновременно нескольких ролей в правовом регулировании муниципальных отношений.

Несмотря на то что при определении роли нормативных правовых актов в правовом регулировании муниципальных отношений основное внимание было уделено уставу муниципального образования, это не умаляет роль иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, развивающих и дополняющих нормы законодательства о местном самоуправлении.

Думается, что можно говорить о юридической и социальной роли этих актов. Так, юридическая роль нормативных правовых актов органов местного самоуправления проявляется в учреждении ими статуса муниципального образования, системы муниципальных органов, наделении этих органов собственными полномочиями. В первую очередь эту роль осуществляет устав муниципального образования. К юридической относится и регулятивная роль муниципальных правовых актов, которая проявляется в том, что они осуществляют регулирование значительного круга отношений, возникающих на территории муниципальных образований в пределах вопросов местного значения. Юридическая роль муниципальных

---

<sup>3</sup> Муниципальное право России / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2007. С. 101–102.

правовых актов проявляется и в том, что именно эти акты принимаются с учетом интересов населения, исторических и иных местных традиций. Значительна роль этих актов также и в правовом обеспечении участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории муниципального образования, ибо именно на этом уровне, уровне муниципального образования, закрепляется механизм реализации права населения на участие в решении вопросов местного значения. Наконец, нормативные правовые акты (прежде всего, устав муниципального образования) органов местного самоуправления играют особую роль, являясь не только результатом правотворчества, но и основой нормотворчества муниципального образования.

Однако муниципальным правовым актам, на наш взгляд, присуща и особая социальная роль. Именно на муниципальном уровне при разработке и принятии нормативных актов органов местного самоуправления существует возможность прямого участия населения в правотворческом процессе. Это проявляется прежде всего в том, что именно на уровне муниципального образования имеет место закрепленная законом правотворческая инициатива граждан. Внесение проектов актов путем народной инициативы не имеет места на федеральном уровне. На региональном уровне такой институт действует лишь в ряде субъектов (например, в Алтайском, Краснодарском краях, Астраханской, Брянской, Волгоградской, Смоленской, Тамбовской областях, городе Москве, Удмуртской республике). Так, согласно ст. 54 Устава Алтайского края<sup>4</sup> «непосредственное участие населения Алтайского края в решении важных вопросов государственного значения является неотъемлемой частью народовластия в Алтайском крае. Оно осуществляется посредством ... краевой народной законодательной инициативы...». В Уставе г. Москвы<sup>5</sup> в ст. 36 установлено, что «право законодательной инициативы в Московской городской Думе по предметам ее ведения, установленным статьей 35 настоящего Устава, принадлежит ... гражданам, реализующим право гражданской законодательной инициативы в порядке, установленном законом города Москвы».

Что же касается правотворческой инициативы граждан в муниципальных образованиях, то она является неотъемлемым институтом участия граждан в правотворческом процессе муниципальных образований. Помимо этого население муниципального образования имеет возможность участвовать в публичных слушаниях

---

<sup>4</sup> Сборник законодательства Алтайского края, май 1995 г., N 10, стр.1; 2007 г. № 15. Стр. 3.

<sup>5</sup> Ведомостях Московской городской Думы, N 4, 1995 г.; "Вестнике Мэра и Правительства Москвы", март 2006 г., N 17.

как стадии (в установленных законом случаях обязательной) принятия нормативных правовых актов.

## **AGREEMENTS BETWEEN MUNICIPAL AREA AND A SETTLEMENT AS MUNICIPAL LEGAL ACTS**

**N.A. Antonova**

Tver State University

In article there is a speech about agreements between institutions of local government on redistribution of powers.

**Keywords:** *local self-management municipal legal acts, municipal bodies.*

*Об авторе:*

АНТОНОВА Нана Алиевна – д-р юр. наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: [jurfaktver\\_nauka@mail.ru](mailto:jurfaktver_nauka@mail.ru)