

Кузнецов С.П.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕДАЧИ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В статье анализируется правовое регулирование передачи отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям, выявляются проблемы, возникающие при этом в отдельных регионах России, а также делаются выводы (в частности, что в этой сфере отсутствуют четкие, единые, последовательные правовые подходы), расширяется объем полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: вопросы местного значения, предметы ведения, государственные полномочия, органы местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. При этом под вопросами местного значения понимается особая категория компетенций, отделенных от государственных (принцип «выделенной компетенции» местного самоуправления). Органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов местного значения, а органы местного самоуправления обязаны самостоятельно и непосредственно реализовывать (без права передачи государственным органам) закрепленные за ними полномочия по вопросам местного значения. Таким образом, отечественная конституционная модель местного самоуправления построена на основе отграничения сфер ведения государства и местного самоуправления как отдельных видов публичной власти, причем отграничения не инструментального, а сущностного (предметного). Вместе с тем в соответствии со ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон 2003 г.) городским округам и муниципальным районам

могут передаваться отдельные государственные полномочия, органам местного самоуправления городских и сельских поселений такие полномочия передаваться не могут. Данные полномочия, соответственно, выходят за рамки решения вопросов местного значения и являются дополнительными функциями, по своей природе не относящимися к сфере ведения местного самоуправления. Следовательно, передача государственных полномочий должна быть такой, чтобы не происходило подмены государственной власти местным самоуправлением и искажения природы самого местного самоуправления. Это означает, что она должна носить весьма ограниченный характер – как в количественном (объем делегированных полномочий), так и в качественном (виды передаваемых полномочий) отношении. И в первую очередь важно определить, какие государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления.

Справедливо, на наш взгляд, утверждение А.В. Мадьяровой о том, что законодательство практически не закрепляет прямо каких-либо основополагающих начал по определению допустимости передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. Она предлагает некоторые общие правила из иных нормативных положений законодательства.

1. Недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий.
2. Недопустимость передачи полномочий законодательного органа.
3. Передача преимущественно исполнительно-распорядительных полномочий; передача нормотворческих функций допустима лишь в объеме, необходимом для определения отдельных аспектов порядка (механизма) реализации данных полномочий.
4. Законность или непротиворечие передачи полномочий законодательству – Конституции РФ и федеральным законам (по полномочиям РФ и субъектов РФ), Уставу и законам субъекта РФ (по полномочиям субъекта РФ)¹.

С нашей точки зрения, такие правила действительно могут быть приемлемы при рассмотрении вопросов передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.

Процедуре наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посвящена гл. 4 Закона от 2003 г. На основании ст. 19 данного Закона, отдельными государственными полномочиями являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным Федеральным законом 2003 г. к вопросам местного значения.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации.

В то же время, по мнению М.Ю. Дитятковского, передача полномочий может осуществляться и без принятия закона субъекта: «Под осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных пол-

номочий можно также понимать реализацию указанными органами закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями либо правомерное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий без наличия закона о соответствующем наделении путем принятия правовых актов и исполнения иных государственно-властных действий»².

Федеральный закон 2003 г. допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если это не противоречит федеральным законам.

Сроки наделения полномочиями могут быть неограниченны или иметь определенный срок действия.

Важным условием является финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Оно осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Вместе с тем органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Часть 6 ст. 19 Федерального закона 2003 г. закрепляет положения, которые должен содержать закон субъекта о передаче отдельных государственных полномочий. Важное значение имеет поправка, внесенная в Закон от 2003 г. Федеральным законом от 18.10.2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»³. В ней закреплены права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом. В то же время права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, должны быть аналогичны правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что данная поправка упорядочивает передачу полномочий между уровнями власти, вводит единообразие в систему законодательства.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – это один из видов взаимодействия уровней власти. В нашем случае это взаимодействие между органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Как справедливо считает В.Г. Карташова, взаимодействие понимается как активная, согласованная деятельность двух и более субъектов право-

отношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели⁴. В анализируемом случае субъектами правоотношений выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Возникают эти правоотношения в результате принятия федеральных законов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления или законов субъектов Российской Федерации. Правотворческая инициатива при этом принадлежит органам государственной власти Российской Федерации или органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

По объему передаваемых полномочий, считает А.В. Мадьярова, может быть передано две трети⁵ государственных полномочий. Гипотетически такой объем полномочий может быть передан, но для правовой практики, с нашей точки зрения, это слишком большой объем передаваемых полномочий.

Например, в Ханты-Мансийском автономном округе органами государственной власти муниципальным районам и городским округам округа переданы следующие полномочия: по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; по регистрации актов гражданского состояния; по обеспечению прав детей-инвалидов, по социальной поддержке семей, имеющих детей; по обеспечению детей-сирот; по поддержке сельских педагогов; по оплате жилья и коммунальных услуг; по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан; по компенсации части родительской платы за содержание детей в образовательных учреждениях; по опеке и попечительству; по выплатам медицинскому персоналу; по созданию административных комиссий; по информационному обеспечению образовательных учреждений в сети Интернет; по обороту этилового спирта; по архивным документам, относящимся к государственной собственности; по социально-экономическому развитию коренных народов; по поддержке сельскохозяйственного производства.

Аналогично действует институт передачи отдельных государственных полномочий во Франции, Италии, Испании, Бельгии. В США, например, передают органам местного самоуправления отдельные полномочия в сферах регистрации актов гражданского состояния; охраны труда; лицензирования отдельных видов деятельности; ведения учета малообеспеченных граждан; землепользования; охраны здоровья населения, охраны окружающей среды и некоторых других⁶.

По состоянию на 01.01.2011 в ХМАО за муниципальными образованиями закреплено для реализации 16 государственных полномочий; во Владимирской, Новгородской областях – 13, в Красноярском крае – 21 полномочие. В соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷ государственных полномочий, осуществляемых за счет бюджета субъекта РФ, закреплено более 63. Следовательно, в ХМАО передано государственных полномочий лишь около 25%, во Владимирской, Новгородской областях около 20%, в Красноярском крае – 33%.

Осуществление государственных полномочий происходит под довольно жестким административным контролем государственных органов, а значит, органы местного самоуправления при реализации значительной части своей компетенции могут быть поставлены в прямое подчинение государственной власти, что сводит на нет конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти и в целом конституционную модель соотношения и взаимоотношений между этими уровнями публичной власти. Органы местного самоуправления фактически превращаются «по совместительству» в территориальные подразделения органов государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, какого-либо единого принципа, на основе которого одни полномочия разрешаются к передаче, а другие запрещаются, не прослеживается. Например, установлены запреты на передачу полномочия по организации специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи, и в то же время разрешена передача полномочия по организации специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических и т.п. учреждениях. Разрешена и передача полномочий по организации межмуниципального транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом – трудно представить, как данные виды сообщения, в силу самой их специфики, могут быть эффективно реализованы силами муниципальных образований.

Как было отмечено выше, к государственным полномочиям относятся полномочия, не включенные в перечень вопросов местного значения в Федеральном законе 2003 г. Данный закон определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В первой редакции Закона за поселениями было закреплено 22 вопроса, за муниципальными районами – 20, за городскими округами – 27. Далее поправками к Федеральному закону 2003 г. перечень вопросов местного значения расширялся. В настоящее время (редакция от 08.11.2007) городские и сельские поселения должны обеспечивать решение 35 вопросов местного значения, муниципальные районы – 31, городские округа – 41. Можно сделать вывод, что объем полномочий органов местного самоуправления значительно расширился. Такую же тенденцию отмечает В.С. Мокрый: «...приходится констатировать, что законодатель сегодня все чаще и чаще идет не путем передачи государственных полномочий на местный уровень, а путем расширения собственных полномочий органов местного самоуправления...»⁸.

При осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль их исполнения. При этом признанное в судебном порядке несоответствие федераль-

ных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 Федерального закона от 2003 г., является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Передаваемые государственные полномочия должны быть в полной мере профинансированы из соответствующего бюджета в форме субвенции в бюджет муниципального образования. По этому поводу возник прецедент в Республике Северная Осетия – Алания. В частности, прокурор Республики Северная Осетия – Алания обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим п. 4 ст. 3 Закона Республики Северная Осетия – Алания от 14 января 2003 г. «Об административных комиссиях муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания», предусматривающего, что материально-техническое обеспечение деятельности административных комиссий осуществляется муниципальными образованиями. В обоснование заявленного требования он ссылаясь на то, что в случае передачи муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий им должны передаваться и необходимые материальные и финансовые средства. По мнению прокурора, материально-техническое обеспечение деятельности административных комиссий должно осуществляться за счет средств федерального или республиканского бюджета, а не бюджета муниципального образования.

Решением Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 15 декабря 2003 г. в удовлетворении заявления отказано. В кассационном представлении прокурора ставился вопрос об отмене решения и принятии нового решения об удовлетворении заявления. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 24 марта 2004 г. представление удовлетворила, указав следующее. Отказывая в удовлетворении заявления, суд исходил из того, что административные комиссии являются органами местного самоуправления и поэтому материально-техническое обеспечение их деятельности должно осуществляться за счет местного бюджета. Однако такой вывод не соответствует Закону.

Согласно п. 4 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ, создание административных комиссий и принятие законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления, отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, полномочия, связанные с созданием административных комиссий, являются государственными полномочиями.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ определением от 24 марта 2004 г. № 22-Г04-1 решение Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 15 декабря 2003 г. отменила и приняла новое решение, которым заявление прокурора удовлетворила и признала п. 4 ст. 3

Закона Республики Северная Осетия – Алания от 14 января 2003 г. «Об административных комиссиях муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания» противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня вступления решения суда в законную силу⁹.

В целях обеспечения выполнения переданных государственных полномочий органы государственной власти осуществляют соответствующий контроль, для чего органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Представленный краткий анализ норм законодательства по вопросу о перечне государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, показывает, что в этой сфере отсутствуют четкие, единые, последовательные правовые подходы. Установление запретов или разрешений на передачу тех или иных государственных полномочий подчас носит произвольный, субъективный характер, что подчеркивается пересмотром этих правил вне зависимости от изменения каких-либо объективных факторов. Общие принципы и критерии оценки допустимости передачи государственных полномочий на местный уровень не проработаны и не зафиксированы должным образом. С нашей точки зрения, решение данной задачи неразрывно связано с продолжающейся реформой, направленной на четкое разграничение предметов ведения и полномочий между органами публичной власти всех уровней. Разграничение полномочий не будет иметь смысла, если при этом сохранится возможность свободного, не обусловленного объективными причинами перераспределения функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, октябрь 2004 г. – № 10.
2. Дитятковский М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право, 2008. – № 2.
3. Собрание законодательства РФ, 2007. – № 43. – Ст. 5084.

4. Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 19.
5. Ковалева Т.К. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: американская модель // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11.
6. Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 2.
7. Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12.
8. Собрание законодательства РФ, 1999. – № 42. – Ст. 5005.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 2. – С. 27–28.
- ² Дитятковский М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право, 2008. – № 2. – С. 30.
- ³ Собрание законодательства РФ, 2007. – № 43. – Ст. 5084.
- ⁴ Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 19. – С. 34.
- ⁵ Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 2. – С. 30.
- ⁶ Ковалева Т.К. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления: американская модель // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 74.
- ⁷ Собрание законодательства РФ, 1999. – № 42. – Ст. 5005.
- ⁸ Мокрый В.С. Наделение полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: особенности и закономерности // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 43.
- ⁹ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, октябрь 2004 г. – № 10.