

УДК 342.9

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕХАНИЗМА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

М. В. Колобов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 9 октября 2015 г.

Аннотация: рассматриваются функции исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, реализуемые в процессе осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Излагаются теоретические и практические проблемы, складывающиеся в области реализации государственных полномочий, внесены предложения по развитию института делегирования полномочий.

Ключевые слова: исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные полномочия, административный контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий.

Abstract: the article discusses the functions of the executive agency of subjects of the Russian Federation, implemented in the process of the realization local agency several state powers. The author analyzes the theoretical and practical problems the implementation of state authorities and makes suggestions for the development of the institute of delegation powers.

Key words: the executive bodies of state power, bodies of local self-government, state authority, administrative supervision over the implementation of certain state powers.

Потребность в анализе правоотношений, складывающихся между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в процессе осуществления последними отдельных государственных полномочий, обусловлена рядом факторов. Во-первых, она продиктована публично-правовой сущностью местного самоуправления и государственных органов, которые являются образующими звеньями российской системы народовластия.

Во-вторых, актуальность тематики вытекает из тенденции, прослеживающейся в политике российского руководства последних лет: децентрализация государственной власти путем делегирования органам местного самоуправления тех полномочий, эффективная реализация которых должна происходить на местах. В связи с этим решение локальных задач в границах муниципальных образований и региональное развитие в целом зависят от слаженного взаимодействия государственных и местных органов власти.

Для более точного уяснения роли исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обозначенном механизме необходимо обратиться прежде всего к п. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, в котором говорится: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству»¹.

Согласно ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Закон № 131-ФЗ) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных законодательством, *в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий*; они также вправе контролировать исполнение этих актов. Иными словами, порядок осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий могут определять органы исполнительной власти.

Права и обязанности органов исполнительной власти по изданию нормативных правовых актов могут конкретизироваться соответствующим законом о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. При этом существенным является вопрос о предметной области актов органов исполнительной власти, поскольку в них часто встречаются не только рекомендательные, но и императивные нормы. Вследствие этого они должны издаваться строго по вопросам, касающимся осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий, иметь своей целью оптимизацию соответствующих правоотношений и точно следовать принципу разделения функций муниципальной власти и государственного аппарата.

По общему правилу федеральные органы исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты в случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями федеральным законом, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – региональным. Однако федеральный закон о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации в силе закрепить право органов исполнительной власти субъектов Федерации на издание нормативных правовых актов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации. Так, согласно ч. 2 ст. 5 Федерального закона от

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»³ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливает порядок и сроки составления исполнительно-распорядительным органом муниципального образования списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции.

Регулирование порядка осуществления переданных полномочий исключительно федеральным законом или законами субъектов Российской Федерации означает, что региональный закон о делегировании не может передавать органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочия по принятию нормативных правовых актов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Так, согласно п. 4 ч. 1 ст. 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, относится к ведению Российской Федерации. Поэтому региональный закон не вправе наделять органы исполнительной власти субъекта Федерации полномочиями по принятию нормативных правовых актов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в сфере порядка привлечения лиц к административной ответственности.

Кроме того, субъекты Российской Федерации не могут по своему усмотрению наделять органы местного самоуправления полномочиями на создание органов, имеющих право привлечения к административной ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, поскольку организация и деятельность данных органов сопряжены «с осуществлением функций субъекта Федерации по установлению административной ответственности»⁵.

Гарантией органов местного самоуправления от злоупотреблений государственных органов властными полномочиями выступают требования к содержанию закона, делегирующего соответствующие полномочия муниципалитетам. В частности, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3528.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵ *Розачева О. С.* Соотношение разграничения и передачи властных полномочий в сфере отношений административной ответственности // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2010. № 2 (9). С. 121.

осуществлении соответствующих полномочий (п. 2 ч. 6 Закона № 131-ФЗ). Необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые, обременительные требования к правоприменителю являются, согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶, коррупциогенными факторами. В постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁷ отмечается, что чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, а также отсутствие или неполнота административных процедур устанавливают необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителя или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Присутствие бланкетных и отсылочных норм в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации о передаче отдельных государственных полномочий способствует чрезмерной свободе подзаконного нормотворчества. Для иллюстрации различных способов формулировки юридических норм в законах субъектов Федерации коснемся такой процедуры, как отчетность органов местного самоуправления об осуществлении ими переданных государственных полномочий.

Чем яснее и определеннее установлены соответствующие правила, тем проще становится путь их исполнения участниками процесса. Так, с юридической точки зрения является корректной формулировка ч. 1 ст. 10 Закона Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий»: «Органы местного самоуправления представляют в исполнительный орган государственной власти Воронежской области, определяемый правительством Воронежской области, ежеквартальные и годовые отчеты о ходе осуществления переданных им государственных полномочий по установленной им форме в срок не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом»⁸.

В отличие от приведенной выше фразы в норме п. 2 ст. 7 Закона Челябинской области от 15 декабря 2011 г. № 248-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи на территории Челябинской области в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации, проживающим в Челябинской области, бесплатной медицинской помощи» нет конкретно-

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁷ Там же. 2010. № 10. Ст. 1084.

⁸ Собр. законодательства Воронеж. области. 2009. № 12 (ч. 1). Ст. 597.

сти: «Порядок, сроки представления и формы отчетности устанавливаются уполномоченными государственными органами»⁹.

Несмотря на многообразие и динамизм вопросов, разрешаемых с помощью подзаконных актов, их множественность порой затрудняет реализацию юридических предписаний в жизнь. Свобода подзаконного нормотворчества предоставляет возможность установить процедуры, выгодные для самих органов исполнительной власти, но неудобные органам местного самоуправления – субъектам осуществления переданных государственных полномочий. Не случайно в юридической литературе говорится о так называемом «избыточном» административном регулировании как о превышающем требования необходимости и целесообразности воздействия на соответствующие общественные отношения; оно в конце концов «ведет к произвольному публичному управлению»¹⁰.

Важнейшей функцией органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является *контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств* (ст. 21 Закона № 131-ФЗ).

Государственный контроль представляет собой форму осуществления государственной власти, обеспечивающей соблюдение национальных законов и иных правовых актов¹¹. Обязанность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по контролю за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий – элемент института, закрепляющего взаимные права и обязанности органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В свою очередь, нормы права, устанавливающие правомочия указанных сторон, следует рассматривать как материальные гарантии их взаимоотношений. К процессуальным же гарантиям относятся нормы права, регулирующие процедуру взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также внесудебный порядок разрешения возникающих между ними конфликтов.

Контроль за реализацией переданных полномочий может реализовываться в даче органами государственной власти письменных предписаний по устранению нарушений требований законов, представлении органами местного самоуправления отчетов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, истребовании документов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, отмене муниципальных нормативных актов или приостановлении их действия уполномоченными на то органами государственной власти в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также в иных формах.

⁹ Южноурал. панорама. 2011. 27 дек.

¹⁰ *Стариков Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... Воронеж, 2010. С. 495.

¹¹ См.: *Сухарев А. Я.* Большой юридический словарь. М., 2009. С. 144.

Рассматриваемый вид административного контроля является единственным разрешенным Конституцией Российской Федерации в отношении местного самоуправления (ч. 2 ст. 132), однако порядок его осуществления в Законе № 131-ФЗ в настоящее время не предусмотрен. На наш взгляд, данный пробел в законе следует восполнить, внося соответствующие дополнения в главу 4 «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

Немаловажным представляется также установление в Законе № 131-ФЗ четких пределов административного контроля. Как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15¹², он должен быть ограничен исключительно сферой реализации данных полномочий и не может служить основанием для вмешательства в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, нарушая тем самым их самостоятельность. Закрепление норм, ограничивающих возможности вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления представляется важным моментом и в совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации.

Отдельно следует упомянуть о некоторых вопросах, связанных с юридической ответственностью как потенциальным результатом административного контроля. В литературе существует мнение о необоснованности положения, установленного п. 3 ч. 1 ст. 75 Закона № 131-ФЗ. Речь идет о случае, когда при осуществлении переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом. Указывается, что временное осуществление в связи с этим отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Федерации является «неоправданным вмешательством в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и прямо свидетельствует о нарушении конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления»¹³.

Нельзя согласиться с таким пониманием правовой нормы, поскольку именно в целях соблюдения принципа законности и обеспечения

¹² По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

¹³ Попов Д. В. Некоторые проблемы правового регулирования наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Вестник Челябинского гос. ун-та. Серия: Право. 2008. № 31 (132). С. 62.

прав граждан Закон № 131-ФЗ впервые установил замещение государством отдельных полномочий местного самоуправления, которые по тем или иным причинам не могут быть надлежащим образом исполнены, как особую форму их взаимоотношений. Отсюда следует необходимость закрепления случаев и порядка передачи на определенный срок отдельных полномочий местного самоуправления для исполнения органами государственной власти.

Существует также точка зрения, согласно которой данная мера по своей природе не является мерой юридической ответственности, а представляет собой меру правовой защиты. В связи с этим ст. 75 «Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления» Закона № 131-ФЗ предлагается выделить в отдельную главу, исключив ее из главы 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью»¹⁴.

Установленное судом деяние, выражающееся в нецелевом расходовании бюджетных средств либо нарушении Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, нельзя назвать иначе как противоправным, а за подобное именно и должна наступать юридическая ответственность. О мерах помощи, гарантирующих нормальную работу муниципалитетов, речь может идти при стихийных бедствиях, катастрофах и иных чрезвычайных ситуациях, а также при возникновении просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств.

Говоря о деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по контролю за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, нельзя не коснуться такой важной темы, как создание *единой системы правовых гарантий* во взаимоотношениях государства и муниципалитетов как на федеральном, так и на региональном уровне.

Отсутствие такой системы приводит к множественности правовых нормативных актов, что не способствует гармонизации и оптимизации отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Особо отметим, что несовершенство законодательства в части наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по изданию нормативных правовых актов, обязательных для исполнения муниципальными органами власти, представляется одной из насущных административно-юридических проблем, затрудняющих управленческий процесс на местах.

¹⁴ См.: Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 39.

В современных реалиях возрастает роль эффективного и гибкого механизма публичного управления. Основные проблемы российской государственности, разумеется, решаются на самом высоком уровне. Однако большинство вопросов, напрямую касающихся жизни населения нашей страны, могут и должны решаться в регионах и муниципалитетах. От успешного взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления напрямую зависит эффективность власти в целом и, как следствие, эффективность реализации государственной политики в различных сферах.

Воронежский государственный университет

Колобов М. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Тел.: 8-908-132-11-56

Voronezh State University

Kolobov M. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru

Tel.: 8-908-132-11-56