

С. М. Зубарев*

К ВОПРОСУ ОБ ОГОСУДАРСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируются новые реалии во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления, связанные с процессом огосударствления последнего. Указанная проблема была поставлена автором в докладе на IX ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения), которая состоялась 23 марта 2018 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России. В данной статье получили дальнейшее развитие авторские выводы о двух тенденциях в процессе огосударствления: об официальной передаче полномочий от органов государственной власти к органам местного самоуправления и о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Если первая, основанная на положениях ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, хорошо изучена юристами и активно применяется на практике, то вторая тенденция еще не получила должного рассмотрения в юридической литературе. При этом законодательство уже содержит несколько правовых моделей перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Автор выделяет три такие модели, условно именуя их как чрезвычайную, федеральную и региональную. В статье раскрывается содержание указанных правовых моделей, показывается их влияние на процесс фактического превращения местного самоуправления в один из уровней исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, орган местного самоуправления, огосударствление, передача полномочий от органов государственной власти к органам местного самоуправления, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.145.12.083-089

На протяжении всей советской истории власть на местном уровне была представлена советами народных депутатов и их исполнительно-распорядительными органами — исполкомами. В Конституции (Основном законе) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятой Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г., раздел VII имел название «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР». В статье 137 подчеркивалось, что «органами

государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов», а ст. 146 содержала указание на то, что «исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов непосредственно подотчетны как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу»¹.

¹ См.: Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята Верховным Советом РСФСР 12.04.1978) // СПС «КонсультантПлюс».

© Зубарев С. М., 2018

* Зубарев Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
smzubarev@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Впервые за историю РСФСР в ее Основной закон термин «местное самоуправление» был введен Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»², когда в название разд. VII Конституции РСФСР 1978 г. были добавлены слова «Местное самоуправление в РСФСР». В новой редакции ст. 138 местное самоуправление позиционировалось как осуществляемое населением в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах через местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления — местную администрацию. Одновременно была отменена ст. 151 Конституции РСФСР 1978 г., в соответствии с которой отделы и управления исполнительных комитетов подчинялись в своей деятельности как Советам и их исполнительным комитетам, так и соответствующим вышестоящим органам государственного управления.

Официальное исключение из Конституции положений о местном самоуправлении как разновидности органов государственной власти произошло в соответствии Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1. Согласно новой редакции ч. 1 ст. 85 Конституции Съезд и Верховный Совет Российской Федерации, представительные органы республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга «образуют систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации». Тем самым подчеркивалось, что только на двух уровнях — федеральном и субъектов Российской Федерации — существует государственная власть. В статью 85 была включена ч. 2 следующего содержания: «Местные Советы народных депутатов — районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские — входят в систему местного самоуправления». Раздел VII стал именоваться «Местное самоуправление в Российской Федерации».

Таким образом, в России в 1992 г. на конституционном уровне состоялось разделение государственной власти и местного самоуправления. Фактическое их разделение было осуществлено после октябрьских событий 1993 г.,

когда практически была ликвидирована советская модель управления на местах. Указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» была прекращена деятельность городских и районных Советов народных депутатов, их функции переданы соответствующей местной администрации. Кроме того, вторым Указом утверждено Положение «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»³, в котором подчеркивалось: «...органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления — собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т.п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.)...».

Новая модель местного самоуправления получила свое развитие в Конституции Российской Федерации 1993 г., в ст. 12 которой подчеркнуто, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно», органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Возникает вопрос: хорошо это или плохо? Здесь уместно привести слова одного из авторитетнейших специалистов в области муниципального права профессора В. И. Васильева, сказанные им еще в 2004 г.: «...местное самоуправление в последнее десятилетие, будучи утвержденным в качестве одной из основ конституционного строя, оказалось на обочине государственных забот. Несмотря на многочисленные программы государственной поддержки местного самоуправления, муниципалитеты, во всяком случае значительная их часть, хирели. Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления»⁴. Справедливости ради я не могу сказать, что за последние

² Закон РСФСР от 24.05.1991 № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

³ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

⁴ Васильев В. И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сборник научных трудов. М., 2004. С. 6.

годы ситуация в местном самоуправлении кардинально поменялась к лучшему.

Вместе с тем определенные изменения во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления становятся очевидными и связаны они в первую очередь с огосударствлением последнего. Мне представляется наличие в этом процессе как минимум двух тенденций: официальная передача полномочий от органов государственной власти к органам местного самоуправления и перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Первый вариант реализуется достаточно часто, Конституция РФ (ч. 2 ст. 132) прямо предусматривает возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. В этой части положения Конституции детализированы в нормах гл. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон № 131-ФЗ). Во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления передача полномочий допускается от федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления на основе соответственно федерального закона либо закона субъекта Российской Федерации (ст. 19). Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом исключается такой способ передачи полномочий от органов исполнительной власти органам местного самоуправления, как соглашение.

На сегодняшний день сложилась устойчивая практика передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ закрепляет 109 полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 26.3), при этом ч. 6 ст. 26.3 устанавливает, что из этого перечня органы местного самоуправления не могут делиться лишь 23 полномочиями. К примеру, в Республике Коми органы местного самоуправления единым законом наделяются указанными полномочиями по 9 вопросам (предметам) ведения субъекта Российской Федерации, в Архангельской области — по 14 вопросам (предметам) ведения; в Кировской и Пермской областях такое наделение осуществляется в форме отдельных законов, но их количество в каждом регионе соизмеримо с вышеназванными показателями⁷. При этом обычно органы местного самоуправления больше беспокоит вопрос не о том, что они получили какие-то права и обязанности, а о том, как это сопровождается одновременной передачей им финансовых средств. Поэтому качество исполнения государственных полномочий оставляет желать лучшего.

Здесь уместно обратить внимание на то, что исполнение переданных полномочий остается под постоянным государственным контролем. Конституционный Суд в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П указал, что Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль над законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ч. 2 ст. 132, ч. 2 ст. 15). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей⁸.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁷ См.: Чалых И. С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 6. С. 10—15.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «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» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

Таким образом, в этом случае речь идет не о разграничении полномочий как таковом, а лишь о делегировании на нижестоящий уровень осуществления уже разграниченных и закрепленных за каждым уровнем публичной власти полномочий.

Вторая тенденция «огосударствления» связана с перераспределением полномочий от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и еще не получила должного разрешения в юридической литературе. При этом уже существует несколько нормативных правовых моделей.

1. Статьей 75 Закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией — при условии, что представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы. Решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

Иные основания временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления также связаны с особыми условиями, к которым относится принятие решений, совершение действий (бездействия) органов местного самоуправления, если при этом возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, а также если бюджетные средства используются нецелевым образом.

Названные основания имеют чрезвычайный характер и не могут быть использованы для разрешения вопроса о передаче полномочий от органов местного самоуправления органам исполнительной власти на постоянной основе.

2. Одним из кардинальных вариантов расширения полномочий субъектов Российской Федерации в социальной сфере может стать решение этой задачи федеральным законодателем. Вопросы здравоохранения, общего образования, как и другие отраслевые направления деятельности органов местного самоуправления, могут быть исключены из числа вопросов местного значения и переданы в ведение субъектов Российской Федерации на основе федерального закона. Такое решение согласуется с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, закрепляющим многие социальные функции в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В качестве примера можно привести область здравоохранения, где соответствующие полномочия были повсеместно переданы субъектам Российской Федерации. Статья 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закрепила положение о том, что органы местного самоуправления обеспечивают организацию оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения только в случае передачи им соответствующих полномочий.

3. «Перспективным» вариантом расширения «огосударствления» местного самоуправления видится использование положений ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ, согласно которым может проводиться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Данная и аналогичная ей норма — ч. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ — были закреплены Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее — Закон № 136-ФЗ)⁹.

Указанными нормами определено, что законами субъекта Российской Федерации

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 (исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления) Закона № 131-ФЗ.

По данным Минюста России (по состоянию на 01.03.2017)¹⁰, законы о перераспределении

полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации), принимаемые в рамках реализации регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставленных им Законом № 136-ФЗ, в 2016 г. действовали в 38 субъектах Российской Федерации и затрагивали 5,2 тыс. муниципальных образований; в 2017 г. — в 42 субъектах Российской Федерации и затрагивали 4,4 тыс. муниципальных образований.

С 2017 г. вступили в силу законы о перераспределении полномочий в Республике Коми, Республике Северная Осетия — Алания, Белгородской, Калининградской и Тверской областях. Так, в настоящее время многие субъекты Российской Федерации приняли законы о возложении на себя полномочий органов местного самоуправления в следующих областях: градостроительство¹¹; транспорт и дорожная деятельность¹²; электро-, газо- и водоснабжение и водоотведение¹³; реклама¹⁴.

¹⁰ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.). Мониторинг Минюста России // URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx.

¹¹ См., например: Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области»; Закон Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области»; Закон Тамбовской области от 28.12.2015 № 618-З «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования городского округа “город Тамбов” и органами государственной власти Тамбовской области».

¹² См.: Закон Чувашской Республики от 29.12.2015 № 84 «О перераспределении полномочий в области дорожной деятельности по проектированию, строительству, реконструкции автомобильных дорог общего пользования местного значения между органами местного самоуправления городских, сельских поселений и муниципальных районов Чувашской Республики и органами государственной власти Чувашской Республики»; областной закон Новгородской области от 27.10.2014 № 646-ОЗ «О перераспределении полномочий по организации транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района, в границах городского округа, городского и сельского поселения Новгородской области между органами местного самоуправления Новгородской области и органами государственной власти Новгородской области».

¹³ См.: Закон Камчатского края от 30.07.2015 № 660 «О перераспределении отдельных полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения между органами местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае и органами государственной власти Камчатского края».

¹⁴ См.: Закон Свердловской области от 20.07.2015 № 85-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере рекламы между органами местного самоуправления городских округов и муниципальных

Законы, предусматривающие повсеместное перераспределение значительного массива (от 11 и более) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения сразу в нескольких сферах деятельности, действуют в 4 субъектах Российской Федерации — Московской, Орловской и Ульяновской областях, а также в Ненецком автономном округе. Наиболее распространенной практикой является перераспределение группы полномочий в одной или нескольких смежных сферах, затрагивающих все муниципальные образования определенного вида (типа). Например, в Ненецком автономном округе региональным законом от 19 сентября 2014 г. № 95-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Ненецкого автономного округа и органами государственной власти Ненецкого автономного округа» органам государственной власти передано более 20 полномочий органов местного самоуправления городского поселе-

ния Ненецкого автономного округа по решению различных вопросов местного значения: от организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения и организации строительства муниципального жилищного фонда до обеспечения условий для развития на территории поселения досуга, физической культуры, школьного спорта и массового спорта¹⁵.

Таким образом, огосударствление местного самоуправления в настоящее время происходит двумя способами: 1) посредством передачи государственных полномочий органам местного самоуправления; 2) путем перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При этом второй способ доминирует, способствуя фактическому превращению местного самоуправления в один из уровней исполнительной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильев В. И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сборник научных трудов. — М., 2004.
2. Чалых И. С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации // Современное право. — 2017. — № 6. — С. 10—15.

Материал поступил в редакцию 7 апреля 2018 г.

THE ISSUE OF GOVERNMENTALIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

ZUBAREV Sergei Mikhailovich, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
smzubarev@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper analyzes the new realities in interrelations between the state power and local self-government related to the process of governmentalization of local self-government. This problem was raised by the author in his report at the IXth Annual All-Russian Scientific and Practical Conference "Actual Problems of Administrative and Procedural Law" (Sorokin's Readings) that was held on 23 March 2018 at the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. In this paper the author's conclusions about the two trends in the process of nationalization are further developed: official delegation of powers from public authorities to local government and reauthorization of powers between local governments and public authorities of a constituent entity of the*

районов, расположенных на территории Свердловской области, и органами государственной власти Свердловской области».

¹⁵ См.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/411708062>.

Russian Federation. The first trend based on the provisions of Part 2 of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation is well studied by lawyers and is actively applied in practice, the second trend has not yet been subjected to proper consideration in the legal literature. At the same time, the legislation already contains several legal models of reauthorization of powers between local authorities and public authorities of the constituent entity of the Russian Federation. The author distinguishes three such models, conventionally referring to them as an emergency model, federal model and regional model. The paper dwells on the content of the legal models in question, shows their impact on the process of the actual transformation of local government into one of the levels of executive power.

Keywords: *Executive power, local self-government body, governmentalization, transfer of powers from public authorities to local self-government bodies, reauthorization of powers between local self-government bodies and public authorities of a constituent entity of the Russian Federation.*

REFERENCES

1. Vasilyev V. I. Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie: prodolzhenie spora [The state power and local self-government: continuation of the dispute]. Constitutional and Legislative Framework of Local Self-Government in the Russian Federation : Collection of Scientific Works. Moscow, 2004. (In Russian)
2. Chalykh I. S. Optimizatsiya instituta nadeleniya organov mestnogo samoupravleniya ot delnymi gosudarstvennymi polnomochiyami v Rossiyskoy Federatsii [Optimization of the Institute of authorizing local self-government bodies with certain state powers in the Russian Federation]. *Sovremennoe pravo*. 2017. No. 6. P. 10—15. (In Russian)