
О НАДЕЛЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Е.П. Забелина

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются правовые аспекты наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в социальной сфере. Автор на основе действующего федерального и регионального законодательства выделяет особенности порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальная сфера, государственные полномочия, закон, субъект Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству [9].

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. [12] органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями в различных сферах жизнедеятельности, в том числе и в социальной области.

Анализ социального и муниципального законодательства позволяет отметить, что отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в социальной сфере, можно различать по предмету правового регулирования на отдельные государственные полномочия в социальной сфере: по предметам ведения РФ; предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; предметам ведения субъектов РФ.

Частью 2 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по осуществлению социальной поддержки и социального обслуживания: граждан пожилого возраста и инвалидов; граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации; детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей.

Органы местного самоуправления также могут осуществлять государственные полномочия по социальной поддержке: ветеранов труда; лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.; семей, имеющих детей (многодетные семьи, одинокие родители); жертв политических репрессий; малоимущих граждан.

Закон устанавливает возможности органов государственной власти передавать часть своих государственных полномочий органам местного самоуправления, а не вменяет им делегирование полномочий как обязанность. Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации самостоятельно определяют объем и вид передаваемых полномочий, а также могут устанавливать меры их осуществления органами местного самоуправления. Например, такими мерами социальной поддержки могут быть: выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, предоставление льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг и др.

Положения конституционной нормы о возможности наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями конкретизируются ст. 19–21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 [13]. В частности, порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регулируется ст. 19 указанного Закона.

Закон определяет, что, во-первых, полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Во-вторых, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Императивно в п. 2 ст. 19 Закона № 131-ФЗ закрепляется недопустимость наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами.

В-третьих, Законом допускается, в случае непротиворечия федеральным законам, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов Российской Федерации.

В-четвертых, законодательно устанавливается уровень местного самоуправления, органы муниципальной власти которого могут осуществлять отдельные государственные полномочия. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что если иное не установлено федеральным законом или законом

субъекта Российской Федерации, только органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов могут осуществлять отдельные государственные полномочия [6].

В-пятых, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок или на определенный срок. Выбор периода, на который органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, зависит от субъекта законодательного нормотворчества [7]. Кроме того, в законе о наделении полномочиями четко определяется вид органа местного самоуправления, который в дальнейшем будет осуществлять переданные государственные полномочия.

В-шестых, финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Другими словами, осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления возможно лишь при необходимой финансовой составляющей, которую должны обеспечить органы государственной власти в форме субвенций.

Законом предусматривается не обязанность, а право органов местного самоуправления дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

В-седьмых, федеральные законы, законы субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год. Эта правовая позиция законодателя объясняется необходимостью предоставления субвенций местным бюджетам. Субвенции имеют целевой характер и не могут использоваться не по назначению. Межбюджетные трансферты, получаемые в форме субвенций, не использованные в текущем финансовом году, подлежат возврату в соответствующий бюджет.

В-восьмых, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

Обычно материальные ресурсы передаются органам местного самоуправления в виде имущества, принадлежащего Российской Федерации или субъектам Российской Федерации.

Материальные ресурсы передаются на весь срок осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий в безвозмездное пользование. Переданное органам местного самоуправления имущество должно использоваться исключительно по целевому назначению.

Федеральный закон № 131-ФЗ регламентирует требования к законодательному акту, предусматривающему наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 6 ст. 19), вместе с тем требования к закону субъекта РФ более детализированы (ч. 6.1 ст. 19).

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

- способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

- порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, также должен содержать положения, определяющие:

- права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти 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 соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

– права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Следует признать, что федеральный законодатель устанавливает обязательные требования к содержанию законодательного акта, ограничений по включению других условий в закон о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями, нет. Данное обстоятельство позволяет субъектам РФ более детализировать процедуру наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Специальные законы о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере социальной защиты, социального обслуживания и предоставления социальных гарантий отдельным категориям граждан приняты в 54 субъектах Российской Федерации [1].

В Москве также был принят ряд законов [3–5] которыми органами местного самоуправления наделялись отдельными полномочиями города Москвы. К примеру, на основании Закона города Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа» № 51 от 26 декабря 2007 г. органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве наделяются отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа на неограниченный срок. Законом предусмотрено 81 полномочие города Москвы, которыми наделяются муниципалитеты внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Такой значительный массив полномочий, переданных органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве, естественно, предполагает и расширение кадрового потенциала органов опеки и попечительства. Законом города Москвы установлено, что норматив численности работников муниципалитета, осуществляющих работу по защите прав и интересов детей, определяется из расчета не менее одного работника муници-

палитета на 2000 детей, проживающих на территории муниципального образования, но не менее трех работников (ст. 5 Закона № 51).

В связи с этими обстоятельствами органы местного самоуправления формируют штатное расписание, при чем количество должностей муниципальной службы, связанных с решением вопросов в сфере опеки и попечительства в различных муниципалитетах будет неодинаковым.

На основании ч. 4 ст. 5 указанного Закона нормативная величина расходов на содержание муниципальных служащих, необходимых для реализации полномочий города Москвы, определяется на уровне аналогичных расходов на содержание государственных гражданских служащих города Москвы.

В случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органы государственной власти определяют формы государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления делегированных полномочий.

Законами города Москвы, регулирующими порядок и наделение органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве, предусмотрены такие формы контроля, как:

- ревизия финансово-хозяйственной деятельности в части использования субвенций, предоставленных для осуществления государственных полномочий;
- заслушивание информации, отчетов должностных лиц органов местного самоуправления;
- запрос необходимой информации, объяснений;
- проведение комплексных проверок;
- выдача предписаний обязательных для исполнения;
- экспертиза правовых актов органов местного самоуправления;
- назначение уполномоченных должностных лиц для наблюдения [8];
- принятие необходимых мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению;
- анализ деятельности муниципалитетов по реализации передаваемых полномочий и внесения предложений в установленном законодательством порядке по совершенствованию деятельности муниципалитетов или по отзыву передаваемых полномочий [9].

Такое многообразие форм контрольных функций органов государственной власти немного настораживает. С одной стороны, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями имеет цель оказание государственных услуг в социальной сфере на профессиональной основе. С другой — неоднозначен подход органов государственной власти Москвы в отношении переданных органам местного самоуправления полномочий в сфере опеки. Например, в Концепции городской целевой программы развития местного самоуправления в городе Москве на 2011–2013 гг. одним из направлений своей деятельности власти города обозначили разработку требований к этике поведения сотрудников-специалистов по опеке и попечительству [8]. Кроме того, несмотря на многочисленные формы отчетности органов местного само-

управления и их должностных лиц по осуществлению полномочий, прокуратурой города Москвы периодически выявляются грубые нарушения законодательства о защите прав и законных интересов несовершеннолетних органами опеки и попечительства [10].

В Указе Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» № 803 от 3 июня 1996 г. подчеркивается, что определение компетенции местного самоуправления должно исходить из принципа дополнительности, предусматривающего возложение субъектом Российской Федерации и Российской Федерацией на органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить [11].

Как отмечает профессор Н.С. Бондарь, «институт делегирования муниципалитетам отдельных государственных полномочий позволяет найти оптимальный баланс в разграничении полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований, дифференцировано подойти к определению объема обязательств органов местного самоуправления перед населением и в конечном счете способствует осуществлению местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций в интересах населения, проживающих в конкретных социально-экономических условиях» [13].

По мнению М.Ю. Дитятковского, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является одним из способов перераспределения компетенции между субъектами публичного права, а также выступает одной из основных форм взаимодействия (взаимоотношений) органов государственной власти и органов местного самоуправления [2]. Однако сложно согласиться в том, что наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями является способом перераспределения компетенции. Ведь в случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления выполняют функции государственных органов власти, контроль за осуществлением которых осуществляется также органами государственной власти. Следовательно, целесообразно говорить о том, что наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями, скорее всего, — это способ расширения участия муниципального сообщества в решении важных государственных задач, в том числе и в социальной сфере. Обеспечивается наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления обязанностью органов местного самоуправления их осуществлять, нести ответственность в пределах финансовых средств и другого имущества, переданных органам местного самоуправления для осуществления делегированных государственных полномочий.

Решение о наделении органов местного самоуправления государственными социальными полномочиями следует принимать соответствующими органами государственной власти РФ или ее субъектов лишь на основе системного ана-

лиза условий развития муниципального образования, кадрового потенциала органов местного самоуправления, достаточности финансовых средств и материальных ресурсов, а также обосновывая эффективность осуществления данных полномочий именно органами муниципальной власти.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. — М., Норма, 2008. — С. 408.
- [2] Конституция Российской Федерации 1993 г. — М., 2011.
- [3] Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой практики: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. — Омск, 2008. — С. 14.
- [4] Закон города Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их права» № 47 от 28 сентября 2005 г. // СПС «Консультант Плюс».
- [5] Закон города Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства» № 53 от 25 октября 2006 г. // СПС «Консультант Плюс».
- [6] Закон города Москвы «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа» № 51 от 26 декабря 2007 г. // СПС «Консультант Плюс».
- [7] Закон Свердловской области «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» государственным полномочием Свердловской области по организации оказания медицинской помощи» № 120-ОЗ от 9 ноября 2011 г. // Областная газета. — 2011. — № 417–420. — 12 ноября.
- [8] Закон Тюменской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» № 197 от 05.07.2000 // СПС «Консультант Плюс».
- [9] Концепция городской целевой программы развития местного самоуправления в городе Москве на 2011–2013 гг. // Приложение 1 к Постановлению Правительства Москвы «О ходе реализации Городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2008-2010 гг. и Концепции Городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2011–2013 гг.» № 420-ПП от 18 мая 2010 г. // Муниципальная Москва: Сб. норм. прав. актов / Сост. Е.П. Забелина. — М., 2011. — С. 246.
- [10] Письмо Прокуратуры города Москвы к семинару 27 мая 2010 г. по теме: «Нарушения законодательства в сфере опеки и попечительства». URL: <http://www.zakon.amom.ru>.
- [11] Указ Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» № 803 от 3 июня 1996 г. // СПС Гарант.
- [12] Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

- [13] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

THE LEGAL ASPECTS OF VESTING THE LOCAL GOVERNMENT PUBLIC POWERS IN THE SOCIAL SPHERE

E.P. Zabelina

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article examines the legal aspects of vesting the local government public powers in the social sphere. Author allocates particular order granting local governments with certain state powers in the Russian Federation on the basis of the current federal and regional legislation.

Key words: local government, social services, public authority, the law, the subject of the Russian Federation.