

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.18454/VEPS.2017.1.5497>

**Законы субъектов Российской Федерации
о наделении органов местного самоуправления
отдельными государственными полномочиями как объекты судебного контроля**



Гадельшина Л.И.

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала Российского государственного университета правосудия

В статье приводится обзор судебной практики судов общей юрисдикции по проверке законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; выделены дефекты правового регулирования указанной сферы правоотношений, выявленные по результатам судебного контроля.

Ключевые слова: наделение полномочиями, делегированные полномочия, местное самоуправление, органы местного самоуправления, полномочия, судебный контроль.

Судебный контроль в юридической литературе рассматривается в качестве одной из функций судебной власти в правовом государстве, а также в качестве разновидности государственного контроля за законностью нормативных правовых актов, решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и иных организаций и должностных лиц [1, с. 7].

В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей им необходимых материальных и финансовых средств [2].

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – ФЗ № 131-ФЗ) в п. 2 ст. 19 установлено требование о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации исключительно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Иными нормативными правовыми актами наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями запрещено. К содержанию законов

о наделении отдельными государственными полномочиями законодателем установлены определенные требования (пп. 6 и 6.1 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ).

Однако в правотворческой практике субъектов Российской Федерации о наделении отдельными государственными полномочиями допускаются отступления от установленных норм, которые выявляются по результатам судебного контроля.

Надо отметить, что сами законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями самостоятельным предметом конституционного судебного нормоконтроля не становились. Большая часть споров в этой сфере касается проверки законности, осуществляемой судами общей юрисдикции.

В настоящей статье постараемся обобщить судебную практику по проверке законности законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Судами общей юрисдикции выявлены нарушения принципов материальной и финансовой обеспеченности передаваемых отдельных государственных полномочий (пп. 3 и 4 п. 6 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ). Так, в Законе Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 304-ЗЗК «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Забайкальского края государственным

полномочием по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), жилой площадью» объём субвенций, предоставляемых муниципальным бюджетам на осуществление государственного полномочия, определялся на основании Методики расчета (Приложение к). Верховный Суд Российской Федерации (далее – Верховный Суд РФ) признал п. 3 (в части) и п. 4 (полностью) Методики расчёта недействующими, поскольку предусмотренная в ней формула не отражала фактическую потребность в финансовых средствах для исполнения переданных полномочий, что в результате привело к ненадлежащему исполнению краевыми органами государственной власти переданных государственных полномочий, предусмотренных пп. 24 п. 2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ, и нарушению конституционных прав лиц указанной категории на жилище [4].

Интересно дело по иску заместителя Прокурора Республики Саха (Якутия) о признании отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 30 мая 2006 г. 348-З № 711-III «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» противоречащими федеральному законодательству [5]. Верховный Суд Республики Саха (Якутия) признал ст. 1 названного Закона и п. 1 Методики определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) для осуществления органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов переданных им отдельных государственных полномочий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, противоречащими Федеральному закону от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также ч. 5 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ. Основанием явились следующие доводы: не содержат указания на предоставление соответствующих мер социальной поддержки лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, тем самым фактически отменяют установленные на федеральном уровне гарантии названных лиц, что является недопустимым правовым регулированием отношений по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; п. 1 Методики, также не предусматривающий учет расходов на меры социальной поддержки лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, противоречит положениям федерального законодательства, поскольку вопреки бюджетному законодательству рассчитывает объем субвенций не по фактической

численности детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в жилых помещениях, а исходя из удельного веса численности названной категории лиц.

Резонансным явилось дело об оспаривании п. 4 ч. 2 и ч. 3 ст. 1 Закона Хабаровского края от 23 ноября 2011 г. № 146 (в редакции закона от 22 сентября 2015 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных», а также п. 7 приложения к нему (Методики расчета нормативов для определения объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий) [6] по административным искам исполняющего обязанности Прокурора Хабаровского края, Хабаровского краевого общественного движения зоозащиты и помощи бездомным животным «Милосердие», Е.Н. Асташовой и И.С. Пак. Перечисленные нормы предусматривали передачу органам местного самоуправления государственных полномочий, осуществляемых путем организации проведения эвтаназии безнадзорных животных и утилизации (уничтожения) их трупов, а также методику расчета норматива финансовых затрат на содержание и учет отловленных в муниципальном образовании безнадзорных животных, в отношении которых имеются основания для эвтаназии, исходя из планируемых затрат на учет безнадзорных животных на оплату труда с начислениями обслуживающего персонала по уходу за отловленными безнадзорными животными и приобретение хозяйственного инвентаря для ухода за ними, а также на кормление отловленных безнадзорных животных на срок до 12 дней. Частично удовлетворяя требования заявителей, Суд исходил из того, что предусмотренная оспариваемым п. 4 ч. 3 ст. 1 регионального закона эвтаназия безнадзорных здоровых животных через 12 дней после их отлова при отсутствии на безнадзорном животном идентификационных меток, иных предметов с информацией, позволяющей однозначно установить собственника (владельца), не может рассматриваться как соответствующая требованиям гуманности по обращению с животными, сформулированным в ст. 137 Гражданского кодекса Российской Федерации [7]. Как видно, данное судебное решение наглядно демонстрирует *дефекты закона о наделении государственными полномочиями в части их содержания, качества осуществления*, выразившиеся в установлении недопустимых форм мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Далее, в Законе Республики Саха (Якутия) от 31 января 2008 г. 552-3 № 1119-III «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Республике Саха (Якутия) и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» Верховным Судом РФ установлено *отсутствие норм об установлении перечня материальных средств, необходимых для выполнения государственных полномочий по опеке и попечительству либо порядка определения данного перечня и отсутствие методики расчета нормативов для определения общего объема субвенций на осуществление полномочий* по опеке в отношении совершеннолетних недееспособных либо ограниченно дееспособных, дееспособных граждан, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно защищать свои права, что является нарушением требования пп. 3 и 4 п. 6 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ. Как указал Верховный Суд РФ, данный вывод обуславливается тем, что ч. 4 (ст. 14) оспариваемого Закона является составной частью статьи о финансовом обеспечении органов местного самоуправления для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, но по смысловой нагрузке не соответствует указанному в ч.ч. 1-3 этой же статьи, что влечет неопределенность в ее толковании и применении [8].

Аналогичные нарушения в части ненадлежащего финансового обеспечения передаваемых государственных полномочий были установлены в Законе Республики Тыва от 23 июня 2006 г. № 1741 ВХ-1 «О градостроительной деятельности в Республике Тыва» [9], Законе Хабаровского края от 10 декабря 2005 г. № 330 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края “О компенсации расходов по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан”» [10].

По-прежнему актуальным остается нерешенный в законодательстве вопрос о точном, ясном, недвусмысленном *легальном определении отдельных государственных полномочий*, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Формулировка ч. 1 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ не содержит такого определения, в результате чего в процессе судебного контроля выявляются случаи передачи органам местного самоуправления полномочий, которые по правовой природе не могут быть им переданы. Так, Верховный Суд РФ признал недействительным п. 1 ст. 6 Закона Самарской области от 29 декабря 2014 г. № 134-ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области, определении полномочий органов государственной власти

Самарской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации, наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере градостроительной деятельности на территории Самарской области и внесении изменения в ст. 1 Закона Самарской области «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области», которым органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области наделены рядом полномочий органов государственной власти Самарской области в сфере градостроительной деятельности. Передаваемые полномочия изначально относились федеральным законодательством к вопросам местного значения. Затем названным законом, в соответствии с ч. 1.2 ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ, были перераспределены в пользу органов государственной власти Самарской области, после чего на основании ч. 1 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ были делегированы органам местного самоуправления как отдельные государственные полномочия субъекта Российской Федерации. Верховный Суд РФ сформулировал следующую позицию по данному вопросу: «перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они, с точки зрения уровня публичной власти, не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять. На полномочия, переданные органам государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках процедуры перераспределения (ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), не может распространяться правовой режим ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, поскольку даже после перераспределения их органам государственной власти субъекта Российской Федерации они не утрачивают статус полномочий по решению вопросов местного значения, и на них должна распространяться ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации» [11].

Приморский краевой суд усмотрел нарушение пп. 6 п. 6 ст. 19 ФЗ № 131-ФЗ, состоящее в установлении *полномочия по контролю за осуществлением передаваемых государственных полномочий в качестве права органа государственной власти*. Суд признал противоречащим п. 2 ч. 1 ст. 6 Закона Приморского края от 28 июля 2009 г. № 486-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Приморского края отдельными государственными полномочиями

по созданию административных комиссий» Федеральному закону № 131-ФЗ на том основании, что предусмотренная данным актом функция контроля со стороны органов государственной власти за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий отнесена к правам органов власти субъекта Российской Федерации, а не к обязанностям. Решение Приморского краевого суда поддержано Верховным Судом РФ, поскольку оспариваемая норма может привести к выборочному исполнению или неисполнению данными органами власти и их должностными лицами контрольной деятельности как за осуществлением органами местного самоуправления полномочий по созданию административных комиссий, так и за расходованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств из бюджета субъекта Российской Федерации [12].

Подводя итог анализа судебных решений о проверке законности законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, отметим, что наиболее эффективным механизмом обеспечения режима законности в сфере наделения отдельными государственными полномочиями является судебный контроль. По результатам обзора законодательства и судебной практики Верховный Суд Российской Федерации отметил, что качество издаваемых законов, касающихся наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, имеет большое значение, поскольку определяет правильность толкования и применения норм права [13]. Судебный контроль в отношении законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями вскрывает многочисленные проблемы в отношениях по наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и задает векторы для дальнейших теоретических изысканий, а также совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в этой сфере.

Литература:

1. Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. – М.: РАП, 2009. – 300 с.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
4. Определение Судебной Коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 сентября 2010 г. № 72-Г10-11 // СПС «Гарант».
5. Определение Верховного Суда РФ от 25 ноября 2015 г. № 74-АПГ15-30 // СПС «Консультант Плюс».
6. Трубникова А. Судьба бездомных животных решилась в Хабаровском краевом суде: Новости Хабаровска на DVhab.ru. – URL: <http://www.dvnovosti.ru/khab/2015/12/21/44130/view#ixzz4RQfyGz73> (дата обращения: 20 ноября 2016 г.).
7. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 6 апреля 2016 г. № 58-АПГ16-2 // СПС «Консультант Плюс».
8. Определение Верховного Суда РФ от 27 мая 2009 г. № 74-Г09-8 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 05.03.2009 г. и признании противоречащей федеральному закону и недействующей части 4 статьи 14 Закона Республики Саха (Якутия) от 31.01.2008 г. 552-3 № 1119-III «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Республике Саха (Якутия) и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Решение Верховного суда Республики Тыва от 24 августа 2006 г. № 3/43-06 «О признании недействующими части 7 статьи 19, пунктов 1, 4, 5 статьи 7, части 5 статьи 9 Закона Республики Тыва от 23.06.2006 г. № 1741 ВХ-1 «О градостроительной деятельности в Республике Тыва» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Решение Хабаровского краевого суда от 10 марта 2006 г. № 3-74/06 «О признании противоречащими законодательству отдельных положений Закона Хабаровского края от 10.12.2005 г. № 330 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «О компенсации расходов по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2016 г. № 46-АПГ16-10 // СПС «Консультант Плюс».
12. Определение Верховного Суда от 28 марта 2012 г. № 56-АПГ12-1 «Об оставлении без изменения решения Приморского краевого суда от 13 января 2012 г., которым удовлетворено заявление о признании недействительным пункта 2 части 1 статьи 3 Закона Приморского края от 28 июля 2009 г. № 486-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Приморского края отдельными государственными полномочиями по созданию административных комиссий» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 28 мая 2008 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 8.

Vesting Local Government with State Powers Acts of Subjects of the Russian Federation as the Objects of Judicial Control

L.I. Gadelshina

The Kazan branch of the Russian State University of Justice

The article provides an overview of the judicial practice of courts of General jurisdiction concerning verification of Vesting Local Governments with State Powers Acts in the subjects of the Russian Federation. The author identifies the defects of legal regulation in this sphere of legal relations revealed as a result of judicial review.

Key words: vesting of powers, delegated state powers, local self-government, the local authorities, judicial control.

