**Правовые возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями законами субъектов Российской Федерации**

© А.В. Шкитин, 1999

Проблема формирования и развития института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является как никогда актуальной. Данный феномен как фактор регуляции общественного бытия привлекает внимание юристов, социологов, политологов, философов.

Круг проблем, связанных с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, разумеется значительно шире проблематики настоящей статьи. Тем не менее, теоретические вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, несмотря на их значимость, остаются до сих пор мало разработанными, существует некая неопределенность в данном вопросе, требующая освещения Поэтому предварительно требуется принципиальное решение вопроса о том, какими государственными полномочиями можно наделять органы местного самоуправления, а какими нельзя.

Выбор темы обусловлен объективной потребностью научного и практического осмысления некоторых проблем существования местного самоуправления в России с позиций их правового обоснования. Применительно к интересующей нас проблеме можно сказать, что местное самоуправление-это «правовая ценность, представляющая собой проверенную, а следовательно выбранную временем и повторяющуюся при различных социально-экономических и политических системах эффективную модель организации управления тем или иным сообществом, которая обеспечивает его жизнеспособность»[[1]](#footnote-1).

Основная цель настоящей статьи состоит в раскрытии правовых возможностей наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями региональными законами.

По мнению автора, среди основных задач, которые решает государственная политика в сфере местного самоуправления - дальнейшее совершенствование разграничения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Учитывая, что в Российской Федерации эта работа развернута не так давно, использование накопившейся практики кажется полезным. Теперь, когда прошло время с момента принятия Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», накопился некоторый объем информации о деятельности органов местного самоуправления появился определенный опыт. Однако информация станет значимой только после ее анализа, систематизации, сравнения и интеграции с ранее имевшейся. В связи с этим восприятие любого явления должно происходить в рамках определенного контекста, который способен придать актуальной информации множественный смысл.

Осознание местного самоуправления как закономерности общественного развития зависит от места, которое отводится ему в системе публичных институтов. «Самоуправление имеет место тогда, когда управляющая подсистема формируется самой системой либо самовоспроизводится»[[2]](#footnote-2). Формы самоуправления, возникнув первоначально как самостоятельные, естественные, постепенно превращаются в формы, допущенные государством с целью повышения эффективности управления системой государство-общество[[3]](#footnote-3). Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями способствует вживлению местной публичной власти в ткань государственного организма, их сращиванию и взаимному обогащению.

Принцип передачи власти закреплен в Европейской хартии местного самоуправления и рассматривается как принцип соответствия уровня власти уровню ответственности[[4]](#footnote-4). В России местные органы власти традиционно реализуют определенный объем государственных полномочий. В РСФСР местные Советы решали не только вопросы местного значения, но и руководили на подведомственной территории вопросами государственного, экономического и социально-культурного строительства. Согласно Конституции РСФСР 1978 г. местные советы входили в единую систему государственной власти, т.е. они совмещали функции самоуправления и территориальных государственных органов, входя в единую вертикаль государственной власти СССР и РСФСР[[5]](#footnote-5).

В 1990-93 г.г. местные Советы трансформировались в органы местного самоуправления, однако продолжали исполнять государственные полномочия наряду с решением собственно вопросов местного значения. Законодательство Российской Федерации до 1993 г. не делало разграничения государственных и местных дел, решаемых в интересах населения[[6]](#footnote-6).

По своей правовой природе органы местной публичной власти призваны решать вопросы местного значения. При этом у государства существует необходимость исполнять на уровне муниципалитетов ряд своих функций, которые условно можно разделить на виды:

1. функции по решению вопросов, которые близки по содержанию к вопросам местного значения (в области образования, культуры и т.п.). Органы государственной власти должны по возможности наделять органы местного самоуправления полномочиями по исполнению этих функций с передачей им материальных и финансовых ресурсов;
2. государственные функции, не связанные с природой местного самоуправления. Выполнение этих функций государство должно решать самостоятельно (например, регистрация актов гражданского состояния).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил в соответствии с Конституцией Российской Федерации круг вопросов, из которых вытекают собственные вопросы местного самоуправления. В то же время органы самоуправления с момента своего возникновения осуществляют ряд государственных полномочий: регистрируют акты гражданского состояния, совершают нотариальные действия и т.д. Некоторые из них достались «по наследству», т.к. осуществлялись местной властью до принятия Конституции 1993 г., когда разделение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления осуществлялось по другим основаниям либо разделения не было вовсе. В других случаях законодательством Российской Федерации или субъектов Российской Федерации им были вменены различные обязанности без юридического определения, к какой категории обязанностей они относятся, при том, что они заведомо не являлись вопросами местного значения. Данные обязанности зачастую не подкреплялись выделением материальных и финансовых средств. Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования вправе принять или не принять к своему рассмотрению такие вопросы. Закон не обязывает их этого делать. Однако, это может нанести вред интересам граждан, заинтересованных в решении данных вопросов в случае, если ни органы государственной власти, ни органы местного самоуправления не примут на себя обязанности решить их. Проблема может быть урегулирована только путем принятия законов о наделении органов местного самоуправления вышеуказанными полномочиями в установленном порядке.

В положениях Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует регулирование процедур наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, их исполнения и передачи финансовых и материальных средств, необходимых для осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий, а также порядка контроля за их выполнением. Из статьи 132 Конституции Российской Федерации вытекает необходимость установления общих принципов, регламентирующих порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Это нужно не только для того, чтобы обеспечить определенное единообразие и унификацию соответствующих нормативных актов, но и для обеспечения конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления.

До настоящего времени не принят федеральный закон об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Поэтому многие государственные полномочия продолжают по инерции исполняться органами местного самоуправления без надлежащего правового оформления. При определенных условиях это может привести к признанию ничтожными или недействительными юридических последствий, вытекающих из неправомерного осуществления местными органами власти государственных полномочий.

Вопрос о правовой природе государственных полномочий, реализуемых органами местного самоуправления пока разработан недостаточно. Наблюдается некоторое сходство с передачей части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти по соглашениям органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее, аналогия условна, поскольку п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями только федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации.

По мнению некоторых авторов, таким законом должен устанавливаться порядок передачи полномочий, а сами полномочия должны передаваться по договору. Это, как им кажется, позволило бы более дифференцировано подходить к муниципальным образованиям в зависимости от уровня их экономического и социального развития[[7]](#footnote-7). По такому пути первоначально пошли и в Ямало- Ненецком автономном округе, приняв в 1997 г. закон, устанавливающий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями путем заключения договоров.

Однако, такое мнение следует признать не имеющим правовых оснований, так как ст. 132 Конституции Российской Федерации и п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» однозначно устанавливают обязывающий принцип наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посредством принятия федерального закона, закона субъекта Российской Федерации. Конечно это не означает, что органы местного самоуправления не могут заключать договоры с органами государственной власти, но по другим вопросам, затрагивающим совместные интересы. Более того, в процессе принятия законов о наделении государственными полномочиями, неизбежно согласование в тех или иных формах между субъектами законодательной инициативы, к которым относятся и органы местного самоуправления, в рамках сложившегося законотворческого процесса. Обязательность согласительного процесса предусматривает и проект Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»[[8]](#footnote-8).

Учитывая разный характер и большое разнообразие полномочий, различные условия субъектов Российской Федерации, невозможно установить конкретный перечень государственных полномочий, которые могли бы быть делегированы местной власти законами субъектов Российской Федерации по предметам их собственного ведения и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Особенно остро стоит вопрос о правомочности наделения законами субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления государственными полномочиями, которые отнесены федеральными законами к вопросам субъектов Российской Федерации. Важно определить, какие из вопросов органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе делегировать органам местной власти, а какие обязаны исполнять сами. Немаловажным является четкое определение предмета федерального закона, а значит и сущности государственных полномочий: относятся ли вопросы, регулируемые федеральным законом к предмету ведения Российской Федерации или предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. На основании этого законодатель субъекта Российской Федерации должен строить свою политику в отношении наделения органов самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В качестве примера можно разобрать ситуацию с правоотношениями, вытекающими из Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

Органы местной власти традиционно занимались регистрацией актов гражданского состояния. В частности Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» 1991 г. относил это к полномочиям местных администраций. Однако принятие Федерального закона «О регистрации актов гражданского состояния» существенно изменило ситуацию. Данный Федеральный закон установил требование, чтобы действия по регистрации актов гражданского состояния производились специальными государственными органами ЗАГС.

Абзацем 2 п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» субъектам Российской Федерации передано решение вопросов образования и деятельности органов ЗАГС. Проблема состоит в том, что подразумевать под «образованием и деятельностью» органов ЗАГС и могут ли органы государственной власти субъектов Российской Федерации делегировать органам местного самоуправления данные вопросы для решения?

В силу п\п «б» п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 12 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочны принимать законы по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Нормативное регулирование законами субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации не предусмотрено. В случае же принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативного правового акта по вопросам, отнесенным статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации, не противоречащего федеральным законам и не нарушающим права и свободы граждан, данный акт может быть признан Конституционным Судом Российской Федерации утратившим силу со дня, указанного в решении (часть 2 статьи 95 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»)[[9]](#footnote-9).

Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» принят в развитие ст. 47 Гражданского кодекса Российской Федерации и поэтому его следует считать составной частью гражданского законодательства, о чем свидетельствует и п. 1 ст. 2 указанного Федерального закона. Следовательно, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации и п. 1 ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации отношения в области государственной регистрации актов гражданского относятся к предмету ведения Российской Федерации и не подлежат законодательному регулированию на уровне субъектов Российской Федерации.

Исходя из содержания и смысла п. 4 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам ведения Российской Федерации может осуществляться только федеральным законом. В данной связи, необходимо признать, что представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации не имеют права наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями, которые не относятся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации или предмету ведения субъектов Российской Федерации.

Некоторые авторы относят Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» к семейному законодательству и на этом основании считают возможным наделять органы самоуправления полномочиями, отнесенными законом к вопросам субъектов Российской Федерации на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Действительно, характерной особенностью Федерального закона «Об актах гражданского состояния» является то, что он основывается одновременно на положениях гражданского и семейного законодательств (п. 1 ст. 2). Конституцией Российской Федерации (п. "к" ч. 1 ст. 72) семейное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, в противном случае действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76). Это обстоятельство как бы дает условное обоснование для отнесения вопросов, образование и деятельности органов ЗАГС к вопросам семейного законодательства.

Однако, если даже считать, что вопросы образования и деятельности органов ЗАГС относятся к семейному законодательству и входят в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то и в этом случае ответ о праве органов госвласти субъектов Российской Федерации наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями в рассматриваемой сфере окажется скорее отрицательный, чем положительный, поскольку нельзя однозначно утверждать, что всякое полномочие по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации может быть делегировано (передано) органам местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации. Косвенным подтверждением тому служит формулировка конституционной нормы о том, что не все, а лишь отдельные, государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления. Другим подтверждением является п. 1 ст. 3 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», где указывается, что «...законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации....не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации... предметы совместного ведения.». Из этого следует закономерный вывод, что право субъектов Российской Федерации на наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должно быть предусмотрено в соответствующем федеральном законе.

В качестве иллюстрации можно привести Федеральный закон «О животном мире», где статьей 8 разрешается передавать отдельные государственные полномочия в области охраны и использования объектов животного мира органам местного самоуправления законодательством субъектов Российской Федерации. Аналогичную норму содержит ст. 68 Водного кодекса Российской Федерации. Обратным примером служит Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», который также регулирует отношения, согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации, принадлежащие к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но, который не предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Можно сделать аналогичную ссылку и на Семейный кодекс Российской Федерации.

Вышеуказанные обстоятельства нельзя считать случайностью. Федеральный законодатель определяет в каждом законе случаи, когда органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а когда в таком праве должно быть отказано. Это соответствует принципам разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, установленным п. 1 ст. 12 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование (п. 2 ст. 12 Федерального закона), то есть, если бы не существовало Семейного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «Об актах гражданского состояния», представительные органы субъектов Российской Федерации могли бы принять соответствующие законы и на их основании наделить отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления.

И тем не менее нельзя согласиться с авторами, относящими вопросы образования и деятельности органов ЗАГС к семейному законодательству. Это следует из буквального толкования норм Раздела 1 «Общие положения» и конкретно ст. 3 Семейного кодекса Российской Федерации, установившей виды отношений, регулируемых семейным законодательством. В ст. 3 Кодекса определена система семейного законодательства, разграничена компетенция Российской Федерации и ее субъектов по регулированию отношений, составляющих предмет семейного законодательства. Семейное законодательство состоит из Семейного кодекса, принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, а также законов субъектов Российской Федерации. Состав семейного законодательства определен исходя из узкого термина "законодательство". Компетенция Российской Федерации и ее субъектов по регулированию отношений, входящих в предмет семейного законодательства, разграничена путем установления круга вопросов, по которым субъекты Российской Федерации вправе принимать законы. Это, во-первых, вопросы, отнесенные к ведению субъектов Российской Федерации Семейным кодексом, и, во-вторых, вопросы, Кодексом не урегулированные[[10]](#footnote-10). –

Вопросы, отнесенные Семейным кодексом Российской Федерации к ведению субъектов Российской Федерации, также подразделяются на два вида. Вопросы первого вида должны быть решены субъектами Российской Федерации. Вопросы второго вида могут быть разрешены законами субъектов Российской Федерации, то есть регулирование соответствующих отношений является факультативным. Сходство заключается в одном: все вопросы, отнесенные к полномочиям субъектов Российской Федерации перечислены в Семейном кодексе Российской Федерации.

Вот почему вопросы образования и деятельности органов ЗАГС все- таки следует рассматривать в системе гражданского законодательства.

Хотя п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» закрепляет за субъектами Российской Федерации самостоятельность в образовании органов ЗАГС, однако, там же определяется правовая основа такого образования- указанный Федерального закона, а точнее- абзац 2 ст. 1 Федерального закона, который установил, что органы, производящие государственную регистрацию актов гражданского состояния определяются Федеральным законом. Положения ст. 1 Федерального закона составляют предмет его правового регулирования, т.е. сферу общественных отношений, которые подвергаются воздействию норм права и это подчеркивает ее приоритет перед иными статьями закона. Кроме того, пункт 1 ст. 4 Федерального закона содержит диспозицию, делающую более ясной содержание абз. 2 ст. 1 Федерального закона, из которой следует, что органы ЗАГС должны образовывать именно органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а не органы местного самоуправления. На это указывает также п. 4 ст. 47 Гражданский кодекс Российской Федерации.

Что касается самостоятельности субъектов Российской Федерации в образовании органов ЗАГС, то ее, по-видимому, следует понимать как самостоятельную, на основе конституций (уставов) и законодательства субъектов Российской Федерации, организацию ЗАГСов применительно к административно-территориальному устройству субъекта Российской Федерации, схеме управления территорией, структуре государственной власти субъекта.

Вопрос о том, что считать деятельностью органов ЗАГС также нуждается в разъяснении.

Что следует понимать под «деятельностью», вопросы которой решаются субъектами Российской Федерации:

-деятельность по материально- техническому, финансовому и организационному обеспечению органов ЗАГС;

или

-деятельность по производству государственной регистрации актов гражданского состояния?

Если считать под «деятельностью» второе толкование, то пункт 4 ст. 47 Гражданского кодекса Российской Федерации определил, что порядок регистрации, порядок изменения, восстановления и аннулирования записей актов гражданского состояния, порядок хранения актовых книг определяются законом об актах гражданского состояния. Иначе говоря, государственная регистрация актов гражданского состояния должна производиться строго в соответствии с установленным Федеральным законом «Об актах гражданского состояния» порядком. В чем же тогда будет заключаться самостоятельность субъектов Российской Федерации в вопросах деятельности органов ЗАГС, если степень свободы ограничена строгими рамками федерального закона? Самостоятельность можно предположить как решение вопросов деятельности органов ЗАГС в виде включения данных органов в структуру органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, руководство в деятельности федеральным законодательством, освобождение от выполнения не свойственных им функций. Подтверждением служит п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», где указывается, что федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный правительством Российской Федерации, осуществляет не контроль, не управление, а только координацию деятельности органов ЗАГС.

Поэтому, признав под вопросом «деятельности» органов ЗАГС, деятельность по регистрации актов гражданского состояния, установленную Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об актах гражданского состояния», следует отдавать отчет в том, что, в таком случае, указанный вопрос является вопросом гражданского законодательства, относится к предмету ведения Российской Федерации и может быть передан органам местного самоуправления только федеральным законом.

Вот почему логично согласиться с первым пониманием и наделять органы местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации только полномочиями по материально-техническому, организационному и финансовому обеспечению государственных органов ЗАГС.

Поскольку вопрос организации органов ЗАГС является частным вопросом гражданского законодательства и передан Российской Федерацией для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, то это не предполагает возможности его последующей передачи органам местного самоуправления. Данный случай не является исключительным. Можно сослаться на Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», также входящий в отрасль гражданского законодательства, ст. 6 которого закрепила за субъектами Российской Федерации единственное правомочие- определение лицензирующих органов субъектов Российской Федерации.

Ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах не содержится положений, устанавливающих компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части установления не предусмотренных Конституцией Российской Федерации форм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, следует признать, что регистрация актов гражданского состояния относится к предмету правового регулирования гражданского законодательства Российской Федерации, являясь составной частью предмета ведения Российской Федерации, закрепленного ст. 71 Конституции Российской Федерации и следовательно не подлежит законодательному регулированию субъектов Российской Федерации. На этом же основании органы государственной власти субъектов Российской Федерации не имеют права наделять в рассматриваемой сфере отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления.

Невозможность передачи полномочий связана, помимо прочего, с государственной природой органов регистрации актов гражданского состояния и выполняемых ими функций. Функции по регистрации актов гражданского состояния не связаны с решением вопросов местного значения. Выполнение этих функций по сути, противоречит правовой природе местного самоуправления.

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти в соответствии с общими принципами организации органов государственной власти. Не могут быть приняты законы, нарушающие целостность единства системы государственной власти в Российской Федерации (п. 2 ст. 3 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Статья 10 Конституции Российской Федерации устанавливает разделение государственной власти в Российской Федерации. Положения ст. 10 Конституции Российской Федерации в равной степени распространяются на принципы организации системы органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Т.е., принимая во внимание вышесказанное, органы ЗАГС на территории субъектов Российской Федерации, сообразуясь с Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и Указом президента Российской Федерации «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации», конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, должны образовываться актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и входить в их структуру. Иное невозможно, т.к. органы ЗАГС согласно Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» осуществляют свою деятельность от имени государства, а также используют бланки и печать с изображением Государственного герба Российской Федерации.

Указом президента Российской Федерации «О Государственном гербе Российской Федерации» определен Герб Российской Федерации и порядок его использования. Право использования изображения Государственного герба Российской Федерации предоставлено исключительно государственным органам.

Поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не являются государственными органами и не будут ими являться даже после наделения их отдельными государственными полномочиями, то использовать печати с изображением Государственного герба Российской Федерации при регистрации актов гражданского состояния, как того требует п. 3 ст. 7 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», они не имеют права. Правильность данной позиции подтверждена определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 августа 1998 г. по кассационной жалобе губернатора Ленинградской области и Законодательного собрания Ленинградской области на решение судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 20 мая 1998 г. (дело по заявлению прокурора Ленинградской области о признании недействительными п. 2 ст. 1 и ст. 7 Закона Ленинградской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями Ленинградской области, об условиях и порядке осуществления контроля за их реализацией»). В данном определении было признано неправомерным использование органами местного самоуправления печатей с изображением Государственного герба Российской Федерации, а органам государственной власти субъекта Российской Федерации отказано в праве своими актами определять порядок использования конституционных символов Российской Федерации.

Вопрос, впрочем, еще и в том, какое изображение считать Государственным гербом Российской Федерации. Правовую неопределенность внес Конституционный Суд Российской Федерации, который в абз. 5 п. 3 мотивировочной части Постановления от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании ст. 71 (п. «г»), 76 (ч.1) и 112 (ч.1) Конституции Российской Федерации установил, что урегулирование вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации может осуществляться иными, помимо законов, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации предусматривает решения конкретного вопроса путем принятия именно федерального или федерального конституционного закона. Часть 1 ст. 70 Конституции Российской Федерации предусматривает, что Государственный герб Российской Федерации и порядок его официального использования устанавливается федеральным конституционным законом. Следовательно, приняв Указ «О Государственном гербе Российской Федерации» президент Российской Федерации превысил свои полномочия.

Тем не менее, осуществлять государственную регистрацию актов гражданского состояния и использовать при этом бланки и печати с государственной символикой Российской Федерации вправе только органы ЗАГС, образуемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и входящие в их структуру.

# Выход мог бы быть найден через принятие изменений и дополнений в закон «Об актах гражданского состояния», которые бы позволили наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями по регистрации актов гражданского состояния в полном объеме либо расширить и конкретизировать перечень полномочий, подлежащих передаче. Именно по этому пути попыталось пойти Законодательное собрание Вологодской области, выйдя с законодательной инициативой в Государственную Думу Российской Федерации[[11]](#footnote-11). Однако инициаторы в данном случае не учитывают положения Конституции и закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о возможности наделения местных органов только отдельными полномочиями, а не всем комплексом вопросов. Кроме того, поскольку регистрация актов гражданского состояния составляет предмет ведения Российской Федерации, то дополнения придется вносить также и в Гражданский кодекс, и в Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

В качестве вывода следует сказать, что нельзя допускать наделение законами субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления государственными полномочиями, отнесенными к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, исключительному ведению Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, если указанными актами не будет предусмотрена возможность такой передачи.

Важно, чтобы в законах, прежде всего, принятых по предметам совместного ведения, четко и недвусмысленно определялась возможность передачи органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственных полномочий.

К сожалению, по некоторым полномочиям, относящимся по своей правовой природе к государственным, но которые в силу исторической традиции и целесообразности повсеместно исполняют органы местной власти, и в частности по производству записи актов гражданского состояния, такой определенности не существует.

1. Цит. по: Лаптева Л.Е. Самоуправление в российской государственной традиции // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление.- М., 1996. С. 48. [↑](#footnote-ref-1)
2. Цит. по: Варламова Н.В. Политико-правовое сознание и развитие самоуправления: Дисс. ...канд. юрид. наук.- М., 1991. С. 17. [↑](#footnote-ref-2)
3. Лаптева Л.Е. Самоуправление в российской государственной традиции // Проблемы ценностного подхода в праве: традиции и обновление.- М., 1996. С. 49. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Муниципальное право. Вопросы и ответы / Под ред. Проф. А.И. Коваленко.- М., Новый юрист, 1998. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР.- М., Юридическая литература, 1978. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право.- 1999.- № 9. С. 13-20. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Кудилинский М. Теоретические проблемы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Информационный бюллетень текущего законодательства.- № 4.- 1998. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Проект ФЗ «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Система Интернет, Союз российских городов 1999. [↑](#footnote-ref-8)
9. Савельев Д.Б. О некоторых вопросах разрешения споров о признании недействительными нормативных актов органов власти субъектов Российской Федерации., 1999. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Шелютто М.Л. Регулирование семейных отношений в законодательстве субъектов Российской Федерации // ИПС Кодекс, 1999. [↑](#footnote-ref-10)
11. Постановление от 25 ноября 1999 г. № 647 Законодательного Собрания Вологодской области О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проекта федерального закона «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об актах гражданского состояния». [↑](#footnote-ref-11)