

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 352.55



К вопросу о правовом разграничении компетенций органов государственной власти и органов местного самоуправления

Артем Алексеевич КУЗНЕЦОВ ✉

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
✉ artyomkuznetsov27@yandex.ru

Аннотация. Цель данного исследования заключается в анализе компетенций по взаимодействию органов государственной власти и органов местных муниципалитетов для выявления спорных аспектов, выражающихся в правовом отношении в сфере разграничения управления территориями. В ходе работы проведено аналитическое исследование правовых полномочий федеральной власти, власти субъектов Российской Федерации и местных самоуправлений с использованием аксиоматического и дедуктивного научных методов, в ходе чего были выявлены некоторые упущения нормотворческого характера, негативно влияющие на осуществление эффективной деятельности муниципальной власти. Данные проблемы были сформулированы и проанализированы в тексте работы, что в свою очередь может стать отправной точкой для дальнейших, более углубленных исследований в разрезе нормативного урегулирования разграничений органов власти в России и стать весомой причиной для реформирования всей правовой базы сферы управления Российской Федерации в будущем.

Ключевые слова: разграничение власти, муниципалитет, государственная власть, нормативно-правовой характер, правовая база РФ

Для цитирования: Кузнецов А.А. К вопросу о правовом разграничении компетенций органов государственной власти и органов местного самоуправления // Державинский форум. 2023. Т. 7. № 2. С. 207-213.

ORIGINAL ARTICLE
UDC 352.55

On the issue of the legal delimitation of the competences of public authorities and local self-government bodies

Artem A. KUZNETSOV ✉

Derzhavin Tambov State University
33 Internatsionalnaya St., Tambov, 392000, Russian Federation
✉ artyomkuznetsov27@yandex.ru

Abstract. The purpose of this study is to analyze the competences for the interaction of state authorities and local municipalities in order to identify controversial aspects, expressed in legal terms in the

sphere of delineation of territorial administration. In the course of the work, an analytical study of the legal powers of the federal government, the authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local self-governments was carried out using axiomatic and deductive scientific methods, during which some omissions of a rule-making nature were identified that negatively affect the implementation of the effective activities of municipal authorities. These problems were formulated and analyzed in the text of the work, which, in turn, can become a starting point for further, more in-depth research in the context of the normative settlement of the delimitation of authorities in Russia and become a significant reason for reforming the entire legal framework of the Russian Federation in the future.

Keywords: delimitation of power, municipality, state power, regulatory nature, legal framework of the Russian Federation

For citation: Kuznetsov, A.A. (2023). On the issue of the legal delimitation of the competences of public authorities and local self-government bodies. *Derzhavinskii forum = Derzhavin Forum*, vol. 7, no. 2, pp. 207-213. (In Russ., abstract in Eng.)

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация – это государство, управление которым происходит на трех ступенях власти: федеральной, региональной и местной. Вопросы, которые возникают в процессе такого управления, могут не соотноситься с правовыми нормами, прописанными в официальных нормативных документах. В связи с этим обстоятельством возникают противоречия между органами государственной власти (федеральная власть, власть субъектов РФ) и местным самоуправлением, не входящим в структуру органов государственной власти. По этой причине ключевым положением в отношениях между государством и муниципалитетом становится правовое разграничение компетенций этих органов власти и их проблемные точки соприкосновения во время осуществления своей прямой деятельности. В частности, данной точки зрения в своих работах придерживаются и отечественные авторы, такие как Р.М. Усманова, Н.В. Артамонова, А.В. Бодягин, В.В. Шиганов, А.А. Сергеев, И.В. Упоров [1–5] и др.

Для того чтобы оценить нынешнюю систему разграничений в полномочиях государственной и муниципальной власти в России, во-первых, следует четко понимать правовую структуру предоставляе-

мых компетенций и, во-вторых, выявить упущения нормативно-правового характера, которые создают проблемные ситуации во взаимодействиях этих органов власти. Для этого следует подробнее углубиться в каждый из вышеописанных аспектов.

СОВРЕМЕННОЕ УСТРОЙСТВО СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЛАСТНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Местное самоуправление, как было сказано ранее, не относится к органам государственной власти в РФ и является одной из форм осуществления прямого народного управления. Данный правовой аспект определяет возможность говорить об особой связи в делах управления с органами госвласти. В соответствии с Конституцией РФ органы местной власти имеют ряд полномочий, среди которых создание устава муниципалитета, формирование местных органов власти, распоряжение муниципальной собственностью, бюджетная политика, издание собственных муниципальных правовых актов, комплексная социально-экономическая, а также социально-культурная сферы жизнедеятельности, обеспечение безопасности населения. Из этого следует, что ме-

стное самоуправление по своей природе занято вопросами местного значения, которые на местах могут быть объективно эффективнее решены, нежели чем с государственной стороны. Однако в соответствии с законодательством РФ государственная власть может делегировать либо передавать свои полномочия органам местной власти с соответствующим выделением ресурсов на решение подобного типа вопросов, то есть средства субъекта идут именно на решение передаваемой проблемы, не затрагивая муниципальный бюджет, если иное не предусмотрено соответствующими правовыми актами.

Одной из общепринятых форм взаимодействия госвласти с местным самоуправлением является контроль, подразделяющийся на контроль за деятельностью переданных в местную власть полномочий и на контроль за исполнением законности органами муниципалитета. Второй формой взаимодействия является координация, обеспечивающая согласованность в сфере компетенций и полномочий между госвластью и самоуправлением.

Если говорить в целом о системе власти в России, то на уровне субъектов и на уровне муниципалитетов она имеет много общего по причине того, что в действительности половина всех полномочий в данных органах имеет одинаковую направленность. Направленность проявляется также и в современной, активно развивающейся системе переподчинения властных компетенций, так называемого нонцентрализма. В России самым ярким его проявлением является исключение вопросов о социальной защите населения из перечня компетенций местной власти в ФЗ № 131, тем самым юридически предоставив данный аспект в ведение органов власти субъекта, которые уже в свою очередь частично передают ведение социальной поддержкой обратно в муниципа-

литет¹. Данным маневром достигается ресурсная обеспеченность местного самоуправления в решении социальных вопросов за счет госбюджета и создается принцип территориальной эффективности, так как очевидно, что государственная власть не в состоянии оказать ту вовлеченность во взаимодействии с населением, которую могут оказать местные органы. В итоге достигается наиболее продуктивное сотрудничество по причине аккумуляции самых значимых составляющих в управлении в руках местной власти.

Примечательно, что современное положение местного самоуправления было законодательно принято совсем недавно – с принятием поправки к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»². Данный законодательный акт отныне устанавливает единую систему публичной власти в РФ, так сказать, «сращивание» государственной и муниципальной власти, в чем прослеживается курс на интеграцию местного самоуправления в систему государственных органов, то есть создания местной государственной власти [5, с. 171]. В этом аспекте проявляется двойственность подобного рода решений.

С одной стороны, активное вовлечение местного самоуправления в дела государства позволяет намного продуктивнее решать вопросы местного значения, так как власть в данном случае максимально приближена к проблеме, к тому

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

же это позволит осуществлять финансовое распределение в муниципалитеты из государственного бюджета эффективнее, так как зачастую они являются дотационными и не располагают средствами в полном объеме даже для решения внутренних аспектов управления. В этом случае политика «сращивания» с государственным аппаратом позволит местной власти не оставаться со своими проблемами «один на один» и к тому же усилит дисциплину и прозрачность в использовании средств среди должностных лиц. С другой стороны, под большим вопросом в таком случае становится сама идея народной власти в местном самоуправлении, на которую последние годы оказывается значительное давление.

Так, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995 г. существовал пункт о запрете образования органов самоуправления и назначении должностных лиц в них органами государственной власти. В последующем в ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появляется возможность для органов госвласти влиять на формирование органов местного самоуправления, причем первоначально процентное соотношение кандидатов на замещение должностей в муниципалитетах от госвласти было ограничено на уровне 30 %, однако в 2014 г. оно было поднято до 50 %³. Плюсом к этому с 2009 г. стало возможным для инициирования со стороны власти субъектов отправить в отставку представительным органом муниципального образования главу муниципального образования ввиду раз-

личных как внутренних, так и внешних причин [1, с. 38].

В связи с очевидным глобальным преформатированием местного самоуправления ключевым пунктом для анализа становится та нормативно-правовая база в сфере разграничения компетенций во взаимоотношениях государства и муниципалитета, которая создает предпосылки для двойственности толкования среди должностных лиц, тем самым создавая конфликт интересов власти.

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ В РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ

Основными документами нормативно-правового характера в сфере местного самоуправления в РФ принято считать ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» и статьи 130–133 Конституции РФ. Значимой проблемой в использовании данных нормативно-правовых актов является их постоянная видоизменяемость как со стороны федеральной власти, так и со стороны субъектов, что создает предпосылки для образования конфликта интересов власти в сфере компетенций.

Если говорить о ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», то только в него за период с 2004 по 2014 г. было внесено 130 законов, что потребовало внесения изменений в законодательство субъектов, что в свою очередь послужило редакции правотворческих актов местного самоуправления [3, с. 19].

Конечно же, при таком постоянном изменении в нормотворчестве возникают проблемные аспекты в правовом поле разграничения компетенций. Так, например, ссылаясь на федеральное законодательство, мы можем видеть, что муниципалитеты должны организовывать меры по защите населения, такие как профилактика терроризма и экстремизма, и проведение мероприятий, направленных на

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

улучшение гражданской обороны. Однако экологическая защита окружающей среды, которая в принципе также должна быть отнесена к компетенциям муниципалитета ввиду общей направленности на осуществление безопасной жизнедеятельности, почему-то относится к компетенции субъектов.

Опять же, говоря о безопасности, нельзя не отметить и такую правовую ошибку федерального законодательства, как организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной полицией, но проблема заключается в том, что муниципалитет сам по себе не может иметь в своей структуре органов полиции. К тому же стоит отметить, что в статье 132 Конституции РФ прямо говорится об охране общественного порядка органами местного самоуправления, но в ФЗ № 131, который как раз определяет порядок деятельности властных органов муниципалитета, данное положение не встречается⁴.

Довольно часто происходит неверное толкование сферы разграничения компетенций. Одним из ярких примеров можно привести процесс передачи полномочий от местного самоуправления в распоряжение регионов. Зачастую такая задача формулируется как осуществление органами государственной власти субъектов РФ полномочий по вопросам местного значения, что прямо противоречит статье 130 Конституции РФ и ФЗ № 131, где говорится, что управление в муниципалитетах может осуществлять исключительно орган местной власти и что передача государственной власти в виде полномочий возможна лишь по нисходящей линии от

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

госвласти к местному самоуправлению соответственно [4, с. 72].

В 2020 г. произошла конституционная реформа, которая подвергла изменению статьи 71 и 72 Конституции РФ «О предметах ведения Российской Федерации» и «О предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов»⁵. К сожалению, изменения, затронутые нормотворцами, не коснулись понятийного аспекта, из-за чего продолжается многолетнее недопонимание, выраженное в различном обозначении идентичных предметов ведения. Так, в статье 72 Конституции РФ одинаковые вопросы разграничения властных полномочий выглядят как: сферы общественных отношений, «общие вопросы», «координация вопросов».

Особое внимание стоит уделить юридическому вопросу распределения компетенций федеральной власти и власти субъектов в отношении местного самоуправления. До настоящего времени является актуальным предложение по закреплению конкретных полномочий субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления ввиду того, что их просто не существует, тем самым сфера подобного рода отношений регулируется различными юридическими способами, но ни на что твердо не опирается.

Дополнением к такому положению формулировки, находящейся в статье 5 ФЗ № 131, дается расплывчатый характер для распределения полномочий федерального центра и субъектов в отношении муниципалитетов, располагая тем самым крайне обширной властью над местными органами власти [2, с. 35]. Некую ясность вносит 76 статья Конституции РФ, которая прописывает предмет совместного ведения федерального центра и субъектов в отношении местной власти, однако при этом большую часть сфер регулирования центр забирает себе, оставив субъектам

⁵ Там же.

определенное рамочное пространство для юридических действий⁶.

В этой связи ФЗ № 131 как бы является направляющим законодательным актом, по сути определяющим политику субъектов РФ в зависимости от намерений федерального центра, что не соотносится с институциональной системой уровней власти. Добиться качественных изменений в данном аспекте возможно, изменив 5 статью ФЗ № 131, где прописывалась бы максимально полная компетенция федерального центра, исходя из которой субъекты могли бы составить ясный перечень своих юридических полномочий по отношению к муниципалитетам.

Также следует обратить внимание на 19 статью ФЗ № 131, где регламентирован принцип остаточности отдельных госполномочий, передаваемых в порядке делегирования органам местного самоуправления⁷. Помимо того, что она не дает четкого пояснения в смысле уровня максимальных полномочий у муниципалитета, статья не сообщает, на какие компетенции муниципальных образований она направлена:

⁶ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

обязательные или передаваемые, тем самым создавая предпосылки для юридической двойственности в трактовке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог всему вышесказанному, стоит отметить, что на данный момент система разграничений компетенций органов государственной власти и органов местного самоуправления требует корректировки исходя из принципов, которые закладываются в систему муниципального управления на федеральном уровне, то есть следует скорректировать нормативно-правовую основу дифференцированного распределения госвласти и самоуправления в зависимости от того, каким видится низший уровень власти в России для центра в ближайшем будущем: в виде официально огосударственной местной власти, либо, так сказать, прямой самостоятельной народной власти. Но в любом случае вне зависимости от этих факторов требуется качественная переработка законодательства уже сейчас, для того чтобы исключить двойственность в принятии решений, насаждение, по сути, синонимичных нормативных терминов и предотвратить «исчезновение» полномочий власти по пути от одного законодательного документа правового характера к другому, тем самым, порой и неосознанно, создавая прямой конфликт интересов между муниципальным самоуправлением и государственной властью.

Список источников

1. *Усманова Р.М.* Место органов местного самоуправления в системе публичной власти в свете конституционных поправок // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 2 (88). С. 35-41. <https://elibrary.ru/ulcsus>
2. *Артамонова Н.В.* К вопросу о правовой природе органов местного самоуправления в Российской Федерации // Право: история, теория, практика: сб. ст. и материалов. Брянск: ООО «Новый проект», 2018. Вып. 22. С. 31-40. <https://elibrary.ru/yodctb>
3. *Бодягин А.В., Шиганов В.В.* Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления: теоретико-правовой аспект. СПб.: Центр научно-производственных технологий «Астерион», 2018. 160 с. <https://elibrary.ru/xbcasye>

4. Сергеев А.А. Актуальные проблемы разграничения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2021. № 6 (198). С. 71-74. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2021_6_71, <https://elibrary.ru/binynz>
5. Упоров И.В. Компетенция федерального центра и субъектов Федерации в сфере местного самоуправления: требуются коррективы // Заметки ученого. 2020. № 7. С. 168-172. <https://elibrary.ru/mjmbcn>

References

1. Usmanova R.M. (2020). Place of local self-government bodies in the system of public power in the light of constitutional amendments. *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of Ufa Law Institute of MIA of Russia*, no. 2 (88), pp. 35-41. (In Russ.) <https://elibrary.ru/ulcsus>
2. Artamonova N.V. (2018). К вопросу о правовой природе органов местного самоуправления в Российской Федерации [On the issue of the legal nature of local governments in the Russian Federation]. *Sbornik statei i materialov «Pravo: istoriya, teoriya, praktika»* [Proceedings of the Materials "Law: History, Theory, Practice"]. Bryansk, LLC "New Project", issue 22, pp. 31-40. (In Russ.) <https://elibrary.ru/yodctb>
3. Bodyagin A.V., Shiganov V.V. (2018). *Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya: teoretiko-pravovoi aspekt* [Interaction of state authorities of the subject of the Russian Federation and local governments: theoretical and legal aspect]. St. Petersburg, Scientific and Information Technologies Center "Asterion", 160 p. (In Russ.) <https://elibrary.ru/xbcsey>
4. Sergeev A.A. (2021). Actual problems of differentiation of competence of state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and State: The Theory and Practice*, no. 6 (198), pp. 71-74. (In Russ.) https://doi.org/10.47643/1815-1337_2021_6_71, <https://elibrary.ru/binynz>
5. Uporov I.V. (2020). Competence of the federal center and subjects of the federation in the field of local self-government: adjustments required. *Zametki uchenogo = Scholar's Notes*, no. 7, pp. 168-172. (In Russ.) <https://elibrary.ru/mjmbcn>

Информация об авторе

Кузнецов Артем Алексеевич, студент факультета истории, мировой политики и социологии, Тамбовский государственный университет им. Г.П. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация, artyomkuznetsov27@yandex.ru

Information about the author

Artem A. Kuznetsov, Student of History, World Politics and Sociology Faculty, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation, artyomkuznetsov27@yandex.ru

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 09.02.2023
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 24.04.2023
Принята к публикации / Accepted for publication 12.05.2023