

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Филиппова Татьяна Игоревна

магистрант, Московский университет имени С.Ю. Витте, РФ, г. Москва

Слюсаренко Татьяна Валерьевна

научный руководитель, канд. юрид. наук, доцент, заведующая кафедрой теории и истории государства и права, Московский университет имени С.Ю. Витте, РФ, г. Москва

LEGAL ASPECTS OF GRANTING LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES SEPARATE STATE POWERS

Tatiana Filippova

Master's student, Moscow University named after S.Yu. Witte, Russia, Moscow

Tatiana Slyusarenko

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Moscow University named after S.Yu. Witte, Russia, Moscow

Аннотация. В статье анализируются правовые аспекты передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, выделяются некоторые проблемы в данной сфере. Отмечается, что правовой режим делегирования муниципалитетам отдельных государственных полномочий на данный момент урегулирован законодательством достаточно подробно, тем не менее практика осуществления данной сферы взаимодействия федеральной и региональных властей с муниципалитетами все еще не совершенна и требует определенных корректировок. Актуальность такого исследования также характеризуется и запущенным процессом реформирования отдельных положений Конституции РФ, которые в том числе содержат ряд новаций в статусе и полномочиях органов местного самоуправления.

Abstract. The article analyzes the legal aspects of the transfer of state powers to local self-government bodies, and highlights some problems in this area. It is noted that the legal regime for delegating certain state powers to municipalities is currently regulated by the legislation in sufficient detail, however, the practice of implementing this sphere of interaction between federal and regional authorities and municipalities is still not perfect and requires certain adjustments. The relevance of such research is also characterized by the ongoing process of reforming certain provisions of the Constitution of the Russian Federation, which, among other things, contain a number of innovations in the status and powers of local self-government bodies.

Ключевые слова: государственная власть; местное самоуправление; делегированные полномочия; система публичной власти; конституционное реформирование.

Keywords: state power; local self-government; delegated powers; public power system; constitutional reform.

15 января 2020 года Президент РФ В. В. Путин в своем послании к Федеральному Собранию заявил о существовании определенного разрыва между государственным и муниципальным уровнем власти, который, в конечном итоге негативно сказывается на населении. Президент считает, что полномочия и реальные возможности муниципалитетов должны быть укреплены [5, с.1].

По мнению некоторых отечественных юристов, российскую систему местного самоуправления ожидает переход к более жестко централизованной системе, так называемая, «французская» модель государственного устройства.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в целом связано с более глобальной проблемой - влиянием органов государственной власти на социально-экономическое развитие муниципальных образований. В этом аспекте заметим, что научная концепция поэтапного развития муниципальных образований находится в процессе разработки, но отсутствие комплексного подхода к решению этой проблемы не позволяет создать единую концепцию социально-экономического развития, которая стала бы руководящим началом в развитии муниципальных образований государством [6, с.24].

Помимо влияния, оказываемого государством на социально-экономическую сферу жизни для муниципальных образований так же важна и сфера делегирования полномочий. Некоторые ученые говорят о проблеме некоего «перекаса власти», возникающего между органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления.

Актуализирует исследуемый вопрос и конституционная реформа в РФ.

В целом, запущенные в Конституцию РФ [1] поправки не имеют каких-либо угроз независимости и самостоятельности местному самоуправлению, но такие поправки могут создать прочный фундамент к принятию последующих законов, которые могут повлечь даже к слиянию аппарата местного самоуправления с аппаратом государственным. В качестве примера можно привести замену прямой формы выборов мэра на аналогичную процедуру конкурсного отбора, появившейся впервые в России в 2015 году. Несмотря на то, что конкурс на должность главы муниципального образования открытый и участвовать могут в нем все желающие, отвечающие определенным квалификационным требованиям, у населения нет возможности влиять, кто в итоге станет главой муниципального образования.

Окончательное решение принимается представительным органом местного самоуправления по кандидатам, предоставленным конкурсной комиссией.

Но даже в проблемах местного значения есть государственный компонент, указывая на сферу образования и сферу общественного порядка, в связи с чем можно сделать вывод о невозможности полной независимости и самостоятельности муниципальных образований, несмотря на их уникальный политико – правовой статус

Несмотря на позитивную тенденцию к самостоятельности и частичной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, все еще не редко встречается упомянутый ранее в работе императив органов государственной власти над органами местного самоуправления, выражающийся в присваивании части полномочий органов местного самоуправления и вторжения в жизнь муниципального образования со стороны государственных органов, что, несомненно, подрывает политико-правовые основы деятельности органов местного самоуправления [7, с.30]. Выходом из этой проблемы станет изменение роли органов местного самоуправления.

Такие органы должны стать не просто надзорной инстанцией, контролирующей население муниципального образования, а институтом гражданского общества, ведущего непрерывный диалог с населением муниципального образования и доводящим волю соответствующих

муниципальных образований до органов государственной власти для совместного разрешения актуальных проблем населения.

Вмешательство государства и его органов в дела местного самоуправления должно носить исключительно рекомендательный характер, во избежание полного огосударствления такой формы власти как местное самоуправление. В противном случае, такое вмешательство может привести не только к ограничению самостоятельности местного самоуправления, но и к ограничению всего народовластия в целом [10, с.66].

Путь оптимизации отношений указанных органов, который выражался бы в проявлении принципа взаимности, гарантирующего со стороны органов государственной власти определенную независимость и самостоятельность муниципальных образований взамен на беспрекословное соблюдение федерального законодательства и законодательства субъекта федерации, а также признание суверенной власти органов государственной власти.

В качестве стимулирующего фактора соблюдения принципа зависимости могут применяться такие стимулирующие меры как субсидии, льготы, дополнительные права для муниципалитетов.

Присваивание части полномочий органов местного самоуправления и вторжения в жизнь муниципального образования со стороны государственных органов встречается довольно часто. Это, несомненно, подрывает политико-правовые основы деятельности органов местного самоуправления.

Обращая свое внимание на вопрос поправок Конституции Российской Федерации, стоит сделать вывод о том, что данные поправки не упраздняют независимости и самостоятельности муниципальных образований, но закладывают фундамент под законодательство, способное интегрировать систему местного самоуправления в систему органов государственной власти, что будет являться абсолютным конституционным нонсенсом.

Наиболее очевидным решением видится принятие законодателем федерального закона, регламентирующего принципы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления.

Принятие такого федерального закона не только законодательно закрепило и упорядочило бы принципы и формы взаимодействия вышеуказанных органов, но и разрешило бы вопросы, связанные с отсутствием системности таких форм и принципов, создало бы единую систему в сфере взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сегодня ход муниципальной реформы обусловил необходимость внесения изменений не только в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [3], но и в Конституцию РФ, куда Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ [2] вносятся изменения относительно гарантий и самостоятельности местного самоуправления, определяется роль местного самоуправления в единой системе публичной власти. Речь идет о закреплении гарантий местного самоуправления при осуществлении передачи отдельных государственных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления, а также о встраивании местного самоуправления в единую систему публичной власти для достижения большей эффективности и результативности деятельности органов публичной власти.

Так, в новой редакции Конституции РФ закрепляются гарантии наделения местного самоуправления необходимым и достаточным финансовым обеспечением при процедуре делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, то есть теперь будет действовать конституционный запрет на нефинансируемые мандаты, до этого запрет уже был предусмотрен в Законе N 131-ФЗ [3].

Построение единой системы публичной власти при сохранении организационной самостоятельности местного самоуправления позволит разрешить накопившиеся проблемы, связанные с эффективностью и результативностью органов публичной власти, в том числе

проблемы, сложившиеся вокруг делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Нередко процедура наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется с нарушениями.

Несбалансированность финансовых, материальных, кадровых ресурсов приводит к тому, что муниципалитеты осуществляют делегированные полномочия за счет средств местного бюджета и не получают в полном и необходимом объеме дополнительных финансовых средств за счет вышестоящих бюджетов [9, с.34].

В целом же следует выделить следующие тенденции, связанные с перераспределением полномочий между органами государственной власти и муниципалитетами:

- 1) при перераспределении полномочий между указанными уровнями публичной власти природа местного самоуправления практически не учитывается;
- 2) происходит увеличение в структуре компетенции местного самоуправления публичных полномочий общегосударственного характера;
- 3) государственные полномочия делегируются на местный уровень власти без должного организационно-методического обеспечения;
- 4) при перераспределении муниципальных полномочий на уровень субъекта РФ возникают риски сокращения доходов местных бюджетов.

Исходя из изложенного, можно констатировать следующие проблемы:

- 1) налицо привнесение государственной природы в компетенцию местного уровня власти при передаче полномочий "сверху вниз" (при делегировании отдельных государственных полномочий органов власти субъекта РФ органам местного самоуправления);
- 2) сохраняется недостаточный объем субвенций органам местного самоуправления на финансирование делегируемых полномочий;
- 3) существует вероятность возникновения усмотренческого поведения законодателя субъекта РФ при передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий
- 4) продолжается упрочение позиций федеральной власти и властей субъектов РФ и нивелирование значимости местного уровня власти в условиях складывающейся вертикали взаимоотношений и смешивания государственной и муниципальной природы при делегировании госполномочий.

По своей сути переданное (делегированное) полномочие не становится муниципальным - по истечении срока, на который полномочие делегировалось, возвращается соответствующему "владельцу", однако возможно принятие другого закона субъекта РФ, которым продлевается срок делегирования полномочия субъекта РФ, что де-факто будет означать, что соответствующие полномочия будут и дальше исполняться на соответствующем уровне, а компетенция местного самоуправления будет и дальше смешиваться, расплываться, вместо того чтобы стать конкретной и определенной) [8, с.24].

Накопившийся за годы проведения новой реформы местного самоуправления объем проблем в области регулирования компетенции местного самоуправления в целом и в части оптимизации процесса делегирования отдельных полномочий должен быть решен в ближайшем будущем [6, с.24].

Решение такой проблемы видится и в ходе формирования единой системы публичной власти посредством внесения законодателем изменений в Конституцию РФ, грамотного последующего продолжения встраивания местного самоуправления в единую систему публичной власти в целях повышения эффективности и результативности деятельности

органов публичной власти разного уровня, в том числе в ходе их взаимодействия. Одним из решений упомянутых проблем уже стало принятие Федерального закона от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [4], в том числе наделение данным Законом органов государственной власти субъекта РФ регулятивными полномочиями в указанной области, реализация на практике задумки федерального законодателя о максимальной эффективности и результативности осуществления своей компетенции органами публичной власти разных уровней.

В заключение отметим, что муниципальная реформа Российской Федерации далека от завершения, однако внесение изменений и дополнений в Закон N 131-ФЗ, отраслевые законы, а также принятие иных нормативных актов, дополняющих нормативную базу местного самоуправления, призваны решить многочисленные проблемы, связанные с коллизиями и пробелами в нормативном регулировании местного самоуправления.

В завершении работы отмечу, что сохранение самостоятельности органов местного самоуправления, что гарантирован нашей Конституцией, должно быть реально учтено в процессе конкретного воплощения проводимой конституционной реформы.

И компетенция федерального уровня, и полномочия региональных властей и наконец сфера деятельности муниципалитетов должны быть четко разграничены. Если ситуация в конкретном муниципалитете требует передачи на места определенных госполномочий, то такой процесс должен быть всегда осуществлен с учетом реального состояния и развития конкретного муниципального образования его экономического уровня и материально-технической базы.

Любое наделение муниципалитета новым госполномочием должно быть исполнено, что требует дополнительных затрат, в том числе и финансовых. Наделение муниципалитетов теми госполномочиями, которые не будут реально исполнены недопустимо. В этой связи должна быть внедрена система эффективного финансирования местных органов власти в случае, если им делегируют отдельные полномочия, не предусмотренные для муниципального уровня власти.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993г. (с учетом поправок от 14.03.2020 N 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ.- 04.08.2014.- N 31.- ст. 4398
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ.- 16.03.2020.- N 11.- ст. 1416
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.03.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.- 06.10.2003 N 40.- ст. 3822
4. Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ(ред. от 03.02.2015) "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.- 02.06.2014.- N 22.- ст. 2770.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 "Послание Президента Федеральному Собранию" //Российская газета.- N 7.- 16.01.2020

6. Беспалова М.П. Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 11. С. 24 – 25
7. Матулов Б.Н. Делегирование государственных социальных полномочий органам местного самоуправления: возможности и пределы // Государственная власть и местное самоуправление.- 2020.- N 4.- С. 30 – 31
8. Панкова О.Б. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления районного и поселенческого уровней при решении возложенных на них вопросов в сфере организации исполнения уголовных наказаний // Законность. - 2018. - № 4. - С.24-25
9. Свиридов Н.Н. О некоторых проблемах в сфере перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2018. - № 1. - С.34-35
10. Шагойко Е.Ю. К проблеме делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в условиях формирования единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020.- N 8.- С. 66 – 68