

## Содержание

Введение.....	3
1. Место органов местного самоуправления при осуществлении публичной власти .....	4
2. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления .....	9
Заключение.....	14
Список использованной литературы.....	16

## Введение

Актуальность темы. Качественное улучшение деятельности органов местного самоуправления возможно при соблюдении принципа недопустимости государственного вмешательства в их деятельность. Первоисточником власти в РФ является ее народ, о чем прямо говорится в Конституции РФ. Народная власть проявляется в деятельности органов, осуществляющих местное самоуправление, а также в деятельности органов государственной власти. Достойная жизнь гражданам может быть обеспечена самостоятельным функционированием каждой из форм публичной власти как способов проявления народовластия<sup>1</sup>.

В системе российского управления сложилась многоуровневая пирамида разграничения предметов ведения и полномочий, соответствующих разным уровням публичной власти: федеральному, субъекта федерации и муниципальному. В большинстве случаев предметы ведения и полномочия органов государственной власти, либо органов местного самоуправления, закреплены Конституцией Российской Федерации, либо законодательно. В ряде случаев определена возможность делегирования полномочий.

Цель работы – раскрыть особенности разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Задачи работы:

1. Охарактеризовать место органов местного самоуправления при осуществлении публичной власти.
2. Рассмотреть проблемы разграничения предметов ведения и полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Коваленко К.И. Государственная власть и местное самоуправление в системе публичной власти: вопросы понятия и содержания // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. С. 151

## 1. Место органов местного самоуправления при осуществлении публичной власти

Одной из принципиальных новелл в Основах конституционного строя, определенных Конституцией Российской Федерации, является разделение системы публичной власти на государственную власть и местное самоуправление. Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти<sup>2</sup>.

Несмотря на небольшое (по сравнению с общим объемом текста) количество статей, посвящённых характеристикам местного самоуправления, они образуют отдельную главу Конституции «Местное самоуправление», что подчеркивает важность данной составляющей в системе публичного управления. На конституционном уровне определено главное назначение местного самоуправления: обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130). Кроме того, обозначены ведущие формы, в которых реализуется местное самоуправление, образующие в совокупности его систему (ч. 2 ст. 130); установлены базовые параметры территориальной и экономической основ местного самоуправления (ч. 1 ст. 131; ч. 1 ст. 132); закреплены гарантии его реализации (ст. 133).

В 2020 году в ст. 132 и 133 Конституции РФ были внесены дополнения. Статья 132 Конституции закрепила крепкую взаимосвязь органов власти государственной и местного самоуправления, отнеся их к органам публичной власти, при этом, определила необходимость их взаимодействия с целью эффективного решения задач населения, проживающего на определенной

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. - 2020. - 04 июля. - №144.

территории. Формулировка «определенная территория» характерна для рассмотрения вопросов местного уровня, то есть, органов местного самоуправления. Фактически, с внесением поправки в данной части, на государственные органы была возложена обязанность по содействию органам местного самоуправления в процессе осуществления ими деятельности, направленной на решение задач на определенной территории.

Статьей 133 Конституции дополнительно было определено право органов местного самоуправления на компенсацию расходов, которые могут возникнуть по причине выполнения такими органами совместно с органами государственной власти решений.

Нововведением в положениях данной статьи является то, что теперь дополнительные компенсации касаются не только расходов, которые возникают по причине принятия решений органами государственной власти, но и в результате их принятия такими органами совместно с органами местного самоуправления. Позиции органов местного самоуправления с одной стороны, стали более устойчивыми, а с другой – поставили органы местного самоуправления в определенную финансовую зависимость от органов государственных. Ввиду того, что рассмотренные нормы закрепляют тесное взаимодействие обеих форм осуществления публичной власти, что может повлиять на возникновение зависимости органов местного самоуправления от государственных органов, что может привести к внедрению органов, направленных на разрешение вопросов местного уровня, в вертикаль органов государственной власти.

Закрепление на конституционном уровне тезиса о единстве публичной власти наделяет законодательные органы правом внесения изменений в нормативные правовые акты в части, касаемо деятельности органов публичной власти. Вопрос разграничения полномочий, предметов ведения и отдельных функций обеих форм осуществления публичной власти ввиду внесения ранее рассмотренных изменений остается открытым. Кроме того, постоянно меняющееся законодательство в части деятельности органов

местного самоуправления связано с тем, нередко органы местного самоуправления не могут самостоятельно осуществлять возложенные на них полномочия по определенным причинам. Например, из-за недостаточного финансирования муниципальных образований в зависимости от их специфики. Для решения данной проблемы, необходимо в каждом конкретном случае рассматривать вопрос о сохранении за муниципалитетом возложенных на него функций, вместо их передачи субъектам, разрешая вопрос дополнительного финансирования.

Конституция Российской Федерации отнесла к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ст. 72).

В развитие этой конституционной нормы был принят федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ). По сути, этот закон детализирует конституционные положения, определяя исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти разного уровня в области местного самоуправления, закрепляя принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, регламентируя механизмы исполнения финансовых обязательств, возникших в связи с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и т.д.

Так, в соответствии с нормами, установленными Законом № 131-ФЗ, к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся: определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации; правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения

---

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном Законом № 131-ФЗ.

Аналогичным образом Закон № 131-ФЗ определил круг полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, отнеся к таковым: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Законом № 131-ФЗ; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации.

Федерации.

Закон № 131-ФЗ очень четко определил возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления только случаями, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и, принимаемыми в соответствии с федеральным законодательством, законами субъектов Российской Федерации. Полномочия местного самоуправления, как правило, ограничены сферой местных бюджетов, управления муниципальной собственностью, строительства, жилищного хозяйства, коммунального, бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи, социальной защиты населения, охраны общественного порядка и т.д.

Согласно Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия в случае передачи им таких полномочий на основе федерального закона либо закона субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 19 Закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными и (или) региональными законами и не отнесенные к вопросам местного значения, в соответствии с являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Переданные государственные полномочия являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. URL. <http://www.minfin.ru>

## 2. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления

Ключевой проблемой распределения полномочий органов местного самоуправления в России является низкий уровень их субъектности и пренебрежение принципом субсидиарности. Современная система законодательства о местном самоуправлении в РФ нуждается в совершенствовании на основе укрепления правовой, финансовой, материальной, административной самостоятельности местного самоуправления, использования успешных зарубежных практик административно-территориального устройства.

К неотложным проблемам, которые требуют решения, следует отнести:

1) усиление государственного контроля за соответствием Конституции и законам РФ решений органов местного самоуправления;

2) создание соответствующих материальных условия для осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий;

3) разграничение полномочий в системе органов местного самоуправления и органов государственной власти на различных уровнях административно-территориального устройства по принципу субсидиарности.

4) Рациональное распределение полномочий и ответственности между органами государственной власти и органами местного самоуправления требует надлежащего кадрового обеспечения.

В статье 12 устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но в ряде сфер и направлений достаточно сложно определить, имеет ли тот или иной вопрос государственное или местное значение (например, в сфере обеспечения



социальной поддержки граждан или санитарного благополучия населения и т.п.)<sup>5</sup>.

Успешное разрешение проблемы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления выражается в оптимальном достижении взаимопонимания между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Эффективное функционирование местного самоуправления производится в случае вхождения спектра прав и обязанностей, исходящих из собственных функций и назначения местного самоуправления, в компетенцию органов местного самоуправления (включая органы каждого вида муниципального образования). Непосредственно по разрешению вопросов местного значения осуществляется разграничение компетенции государственной и муниципальной власти.

П. М. Курдюк, Н. В. Павлов и В. А. Очаковский отмечают, что успешное разрешение проблем взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления заключается в достижении оптимального взаимопонимания между ними, а не в степени отделения органов местного самоуправления от структуры системы органов государственной власти<sup>6</sup>. Непосредственно по разрешению вопросов местного значения осуществляется разграничение компетенции государственной и муниципальной власти. Эффективное функционирование местного самоуправления производится в случае вхождения спектра прав и обязанностей, исходящих из собственных функций и назначения местного самоуправления, в компетенцию органов местного самоуправления (включая органы каждого вида муниципального образования).

Безусловно, при осуществлении взаимодействия органов

---

<sup>5</sup> Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - Москва: Статут, 2007. - 454 с.

<sup>6</sup> Курдюк П. М., Павлов Н. В., Очаковский В. А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография. Краснодар: Эпомен, 2018. 85 с.

государственной власти с органами местного самоуправления следует разграничивать компетенцию, т. е. выполнять только определенные государственному органу и органу местного самоуправления функции, не затрагивая компетенцию взаимодействующего с ним органа. На наш взгляд, для снижения возлагаемой на муниципальные органы дополнительной нагрузки, возникающей в процессе взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, следует установить формы контроля за деятельностью муниципальных служащих со стороны федеральных органов государственной власти.

Кроме того, следует наделить федеральные органы государственной власти правом участия в решении ряда обладающих государственной важностью вопросов местного значения и определить пределы государственного регулирования данных вопросов.

Правовой механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ появился в Федеральном законе № 131-ФЗ в 2014 году (ч. 1.2 ст. 17). Одновременно были расширены права субъектов РФ по регулированию организации и осуществления местного самоуправления. Речь не идет о передаче полномочий от региона муниципалитету, для этого есть специальные нормы ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Речь идет исключительно о передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ.

Передача полномочий от муниципалитетов региону должна осуществляться не в добровольном порядке, не по соглашению, а в силу издания закона субъекта РФ о передаче полномочий. Передаваемые полномочия исключаются из зоны ответственности муниципального образования. Не предусматривается возможность передачи денежных средств из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ для финансирования

переданных полномочий. Не предусматривается возможность того, чтобы для субъекта РФ были обязательны какие-либо муниципальные нормативные правовые акты по тому вопросу местного значения, к которому относятся переданные полномочия. Напротив, в части регулирования переданных полномочий ранее принятые муниципальные правовые акты утрачивают силу после вступления в силу актов субъектов РФ о порядке осуществления переданных полномочий. Об этом прямо говорится в ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Перечень вопросов местного значения сельского поселения закреплён в ст.14 Федерального Закона 131-ФЗ, и был значительно сокращен, по сравнению с городскими поселениями, Федеральным законом от 27.05.2014 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»<sup>7</sup>.

Федеральным законом №136-ФЗ субъектам Российской Федерации было предоставлено право, своим законом, наделять сельские поселения вопросами местного значения, закрепленными за городскими поселениями Федеральным законом №131-ФЗ. Федеральным законом №136-ФЗ было предоставлено право органам местного самоуправления, передавать свои полномочия на основе соглашений. Статьей 14.1 Федерального закона №131-ФЗ закреплены права органов местного самоуправления городских и сельских поселений на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Органы местного самоуправления, вправе решать эти вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 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» //Собрание законодательства РФ. 2014. N 22. ст. 2770.

(не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона №131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Наиболее полно систематизированы полномочия местного самоуправления Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и представляют интерес для работников органов местного поселения<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Полномочия местного самоуправления. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: - <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya>

## Заключение

Перераспределение полномочий между уровнями власти должно быть унифицировано и закреплено законодателем таким образом, чтобы самостоятельность местного самоуправления не нарушалась.

Местное самоуправление предназначено для муниципальных образований, структурирующих свою деятельность и разграничивающих полномочия между центром и его субъектами. Субъекты Российской Федерации, хотя и обладают определенной автономией, все же подчиняются центральной власти, законы которой признаются более высокими по юридической силе, чем местные. Муниципальные образования могут иметь собственные правовые акты при условии, что они не противоречат Основному закону и иным правовым актам, имеющим высшую юридическую силу (федеральные законы, постановления правительства, указы президента и др.). В связи с этими условиями возникает необходимость контроля за соответствием деятельности субъектов законодательству Российской Федерации.

Действующее российское законодательство содержит ряд требований, необходимых для осуществления правового регулирования процесса делегирования полномочий. К ним относятся: основные нормы федерального законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также нормы, обязывающие государство осуществлять контроль за осуществлением делегированных полномочий. Эти правила должны быть сформулированы системно, взаимосвязаны и легко интерпретируемы.

В заключение отметим, что в условиях современного российского законодательства назрела необходимость принятия ряда законов, которые можно было бы рассматривать в качестве приоритетных направлений дальнейшего развития института разграничения полномочий органов

государственной власти и местного самоуправления.

Государственная власть в РФ остается централизованной, в органы местного самоуправления до сих пор не стали полноценным субъектом территориального развития и представителем интересов соответствующих территориальных общин. Полномочия органов местного самоуправления по сей день остаются ограниченными, без четкого распределения. Процесс становления системы местного самоуправления в России показал всю сложность эффективного распределения ответственности между государственными органами и муниципальными образованиями.

## Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. - 2020. - 04 июля. - №144.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822
3. Федеральный закон от 27.05.2014 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» //Собрание законодательства РФ. 2014. N 22. ст. 2770.
4. Полномочия местного самоуправления. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: - <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya>
5. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. URL. <http://www.minfin.ru>
6. Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти' субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 45–54.
7. Коваленко К.И. Государственная власть и местное самоуправление в системе публичной власти: вопросы понятия и содержания // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД

России. 2020. С. 151-155

8. Курдюк П.М., Павлов Н.В., Очаковский В. А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография. Краснодар: Эпомен, 2018. 85 с.

9. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - Москва: Статут, 2007. - 454 с.

10. Упоров И.В. Полномочия субъектов федерации по контролю за деятельностью местного самоуправления в контексте конституционных поправок//Дневник науки. 2020. № 7 (43). С. 28.