

УДК 342

***КЛАССИФИКАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация. Представлен доктринальный опыт классификации полномочий субъектов Федерации по вопросам функционирования института местного самоуправления. Анализируются федеральный закон о местном самоуправлении, научные труды по заявленной теме, обосновываются предложения по совершенствованию системности указанных полномочий.

Ключевые слова: Российская Федерация, субъекты, государство, местное самоуправление, общество, полномочия, классификация

***CLASSIFICATION OF POWERS OF FEDERAL ENTITIES
IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Annotation. The doctrinal experience of classifying the powers of the subjects of the Federation on the functioning of the institution of local self-government is presented. The federal law on local self-government, scientific works on the stated topic are analyzed, and proposals for improving the systematic nature of these powers are substantiated.

Key words: Russian Federation, subjects, state, local government, society, powers, classification.

Важным критерием классификации полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления является вид органа государственной власти субъекта Федерации, который имеет соответствующее полномочие, соответственно представляется целесообразным выделить: полномочия законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, например, наделение муниципальных образований соответствующим статусом, изменение статуса муниципальных образований – согласно ч. 1.1. ст. 10, п. 8 ч. 1, ч. 2 ст. 11; ч. 6.2, 7, 7.1, 7.2 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2010 г. № 131-З «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – ФЗ-131); полномочия исполнительно-распорядительного органа субъекта Федерации, например, издание органами исполнительной власти субъектов Федерации нормативных правовых актов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и осуществление контроля за их исполнением (ч. 1 ст. 20 ФЗ-131); полномочия руководителя субъекта Федерации, например, назначение руководителем субъекта Федерации половины членов конкурсной комиссии для отбора кандидатов на должность главы местной администрации в случае, предусмотренном абз. 5 ч. 5 ст. 37 ФЗ-131 (речь идет о конституционных, уставных судов субъектов Федерации, которые могут проверять соответствие муниципальных правовых актов конституции, уставу субъекта Федерации); полномочия контрольно-счетного органа субъекта Федерации (например, проверка исполнения бюджетных средств муниципального образования, полученных путем трансфертов из бюджета субъекта Федерации).

Другим важным критерием классификации указанной группы полномочий является разделение их на обязанности органов государственной власти субъектов Федерации и отдельные права органов государственной власти субъек-

ектов Федерации. В этом смысле большинство полномочий субъектов Федерации представляют собой обязанности, то есть органы государственной власти субъектов Федерации по соответствующим вопросам должны принять юридически значимые решения. Например, в случае преобразований муниципальных образований, законодательный орган субъекта Федерации должен издать соответствующий акт об изменении статуса муниципальных образований, равным образом это касается изменения границ муниципальных образований (ст. 11, 12, 13 ФЗ-131).

Что касается отдельных прав органов госвласти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, то таковых заметно меньше, к ним относятся, в частности: передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ч. 1 ст. 2 ФЗ-131); образование городских районов в городском округе с внутригородским делением ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 10 ФЗ-131).

Такой подход федерального законодателя показывает, что степень федерализации (прежде всего в части объема усмотрения самих субъектов Федерации) еще нет оснований оценивать как высокую; вместе с тем этот процесс не следует искусственно ускорять – как справедливо отмечается в литературе, опыт развития федеративных отношений следует расценивать как «как выработку подходов к будущей реформе, которая должна завершиться утверждением оптимальной (для современных условий и задач) модели государственно-территориального устройства России» [2, с. 67], и здесь требуется крайняя осторожность, поскольку, как показывает опыт других стран, «несоблюдение баланса между интересами центра и субъектов грозит конституционно-политическим кризисом» [3, с. 17].

В рассматриваемой классификации полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления необходимо выделить также такой критерий, который основывается на том, что полномочия субъектов Федерации в сфере местного самоуправления имеют следующую инвариантность:

- могут быть реализованы только субъектами Федерации, например, закрепление за сельскими поселениями, городских округами с внутригородским делением, внутригородскими районами городских округов с внутригородским делением дополнительных вопросов местного значения (ч. 3 ст. 14; ч. 3 ст. 16; ч. 2 ст. 16.2 ФЗ-131);

- могут быть реализованы субъектами Федерации совместно с федеральным центром (например, обеспечение государственных гарантий прав населения на осуществление местного самоуправления согласно ч. 4 ст. 3 ФЗ-131);

- могут быть реализованы субъектами Федерации, федеральным центром и органами местного самоуправления, например, установление гарантий осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления (ч. 5.1 ст. 40 ФЗ-131).

Как показывает анализ полномочий субъектов Федерации в Федеральном законе о местном самоуправлении, в большинстве случаев речь идет о полномочиях, которые реализуются совместно с федеральным центром, что представляется вполне оправданным, учитывая конституционные положения о совместности полномочий федерального центра и субъектов Федерации в данной сфере общественных отношений. Примером могут служить внесенные сравнительно недавно изменения в ряд законодательных актов, где содержатся такого рода нормы [4].

Следует также остановиться на вопросе о пределах полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, имея в виду прежде всего методологический аспект. В абсолютном большинстве полномочий, отмеченных в Федеральном законе о местном самоуправлении, такие пределы специально не обозначаются, например, законодатель указывает этот аспект следующим образом: правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Федерации, а также по предметам совместного ведения федерального

центра и субъектов Федерации в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (абз. 3 ч. 1 ст. 6 ФЗ-131).

Однако в реальности пределы, конечно, имеют место, и они определяются совокупностью других норм Конституции России, федеральными законами, законами субъектов Федерации.

Нас в этом смысле интересуют прежде всего соответствующие нормы ФЗ-131. Рассмотрим несколько примеров. Так, в ч. 3 ст. 18 ФЗ-131 указывается, что федеральные законы, законы субъектов Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов. Согласно ч. 5 ст. 19 ФЗ-131 финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется не иначе как за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из бюджетов субъектов Федерации.

В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 ФЗ-131 перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Там же содержится указание на пределы полномочий субъектов Федерации, а именно не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, управления муниципальной собственностью, осуществления охраны общественного порядка, изменения границ территории муниципального образования, установления структуры органов местного самоуправления, а также полномочий, предусмотренных п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 ФЗ-131.

В еще одном примере согласно абз. 7 ч. 5.1. ст. 34 ФЗ-131 упразднение внутригородских районов в соответствии с законом субъекта Федерации должно осуществляться не позднее шести месяцев со дня принятия указанного закона.

Однако такого рода нормы не имеют системного характера, так как свои пределы должны быть и в отношении других полномочий. И поскольку федеральный законодатель не определяет на системном уровне пределов полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления (то есть данный вопрос вообще выпал из поля его зрения), мы полагаем целесообразным обозначить этот аспект в ст. 6 Федерального закона о местном самоуправлении, которая носит в данном случае общеметодологический характер, путем добавления части 4 следующего содержания: «Осуществление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления осуществляется в пределах, устанавливаемых Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами».

Говоря о контрольных полномочиях субъектов Федерации, то нужно заметить, что то они достаточно подробно рассмотрены в литературе, на этот счет имеются разъяснения Конституционного Суда РФ, они подробно регулируются с субъектах Федерации, и в целом отрегулированы наиболее полно. Как представляется приведенная выше классификация полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления позволит более эффективно регулировать их в федеральном и региональном законодательстве.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 25.12.2023) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения – 25. 02. 2024 г.).

2. Гончаров П.К. «Волны федерализации» как поиск формы государственного устройства России // Социология власти. 2005. № 6. С. 51-68.

3. Гуляков А.Д. Некоторые вопросы, связанные с разработкой концепции правовой политики в сфере федеративных отношений (к постановке проблемы)

// Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Серия «Общественные науки». 2019. № 3 (51). С. 14-23.

4. Федеральный закон от 04.08.2023 N 418-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения – 25. 02. 2024 г.).

Оригинальность 83%