

8. Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Основные направления противодействия коррупционным проявлениям совершаемым в сфере жилищно-коммунального хозяйства органами внутренних дел в Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 22-26.

9. Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений, связанных с мошенничеством. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 276-279.

10. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем. Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 5. С. 151-157.

11. Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д. и др. Учебник / Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)

12. Указание Генпрокуратуры России № 35/11, МВД России № 1 от 24.01.2020 (ред. от 13.07.2020) «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

13. Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 04.01.2016, N 1 (часть II), ст. 212 <http://www.pravo.gov.ru>.

## **ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Сергеев Алексей Аронович**

главный научный сотрудник Московского государственного областного  
университета, доктор юридических наук

**Аннотация:** рассматривается развитие принципов и моделей разграничения компетенции региональной и муниципальной власти в России. Делается вывод о том, что перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не идет вразрез с мировой практикой. Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ подтвердил генеральную линию на интеграцию государственной власти и местного самоуправления и создал предпосылки для усиления такой интеграции.

**Ключевые слова:** субъект Российской Федерации, местное самоуправление, перераспределение полномочий.

## **REDISTRIBUTION OF POWERS BETWEEN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND STATE AUTHORITIES OF A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Sergeev Aleksey A.**

doctor of juridical sciences, chief researcher  
of the Moscow state regional university

**Abstract:** The development of principles and models of delimiting the competence of regional and municipal authorities in Russia is being considered. It is concluded that the redistribution of powers between local self-government bodies and state authorities of the subject of the Russian Federation does not run counter to world practice. The Law on Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 1-ФКЗ confirmed the general line on integration of state power and local self-government and created prerequisites for strengthening such integration.

**Key words:** subject of the Russian Federation, local self-government, redistribution of powers.

В новейшей истории Российской Федерации можно выделить несколько законодательно установленных моделей разграничения компетенции региональной государственной власти и муниципальной власти. Несмотря на их различия, внимательный анализ показывает, что изменение законодательства не было бессистемным. В нем прослеживается достаточно четкая логика, стремление обеспечить эффективность и экономию в решении местных задач публичной власти, о чем говорится в Европейской хартии местного самоуправления [2].

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» подробно определял полномочия органов местной власти каждого уровня [3]. Практические работники старшего поколения до сих пор хорошо отзываются о той четкости и конкретности Закона. Но при реализации указанного Закона выяснилась необходимость учета региональной специфики, невозможность полной унификации регулирования полномочий для всей территории России. Поэтому Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил в ст. 6, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения, не предусмотренные федеральными законами [5]. Эта вторая модель организации местной власти предполагала широкое усмотрение регионального законодателя, давала возможность в каждом субъекте Российской Федерации выстроить свою схему разграничения компетенции.

Однако большинство муниципальных образований в современной России являются дотационными и это, видимо, не может измениться достаточно скоро. Чрезмерная пестрота в организации муниципальной власти препятствовала выстраиванию единой справедливой модели выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Поэтому появился Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), закрепивший линию на унификацию местного самоуправления и обеспечение согласованности деятельности государства и местной власти в проведении единой социальной политики [6].

Особую остроту в период разработки Федерального закона № 131-ФЗ имела проблема не обеспеченных финансами полномочий органов местного самоуправления. Федеральный законодатель и его региональные коллеги нередко нагружали муниципалитеты дополнительными обязанностями, но не всегда успевали адекватно увеличить доходную часть местных бюджетов, обеспечить органы местного самоуправления ресурсами, необходимыми для исполнения соответствующих обязанностей. Поэтому в ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ было записано, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, за исключением отдельных предусмотренных им случаев. Это означало установление закрытого перечня расходных обязательств муниципальных образований, что должно было защитить местные бюджеты от появления расходных статей, не обеспеченных финансами.

Правовой механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации появился в Федеральном законе № 131-ФЗ в 2014 году (ч. 1.2 ст. 17). Одновременно были расширены права субъектов Российской Федерации по регулированию институциональной организации местного самоуправления и порядка его осуществления. Это можно назвать четвертой (скорректированной) моделью разграничения предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Соответствующие положения были лаконично сформулированы в тексте Федерального закона № 131-ФЗ, однако достаточно быстро и в доктрине, и на практике появилась ясность по поводу главного содержания указанного механизма. Речь не идет о передаче полномочий от региона муниципалитету, для этого имеется механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предусмотренный частью 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации и главой 4 Федерального закона № 131-ФЗ. Речь идет исключительно о передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Передача полномочий от муниципалитетов региону должна осуществляться не в добровольном порядке, не по соглашению, а в силу издания закона субъекта Российской Федерации о передаче полномочий. Передаваемые полномочия исключаются из компетенции муниципального образования. Не предусматривается возможность передачи денежных средств из местных бюджетов в бюджеты субъектов Российской Федерации для финансирования переданных полномочий. Не предусматривается возможность того, чтобы для субъекта Российской Федерации были обязательны те или иные муниципальные нормативные правовые акты по вопросу местного значения, к которому относятся переданные полномочия. Наоборот, в части регулирования переданных полномочий ранее принятые муниципальные правовые акты утрачивают силу после вступления в силу актов субъектов Российской Федерации о порядке осуществления переданных полномочий. Об этом прямо сказано в ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

При практическом применении механизма перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации возник вопрос о том, насколько конституционно решение федерального законодателя, санкционировавшего изъятие законом субъекта Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения, то есть сокращение компетенции муниципальных образований. Конституция Российской Федерации называет предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов и этим дает общее представление о компетенции региональной государственной власти. Определение компетенции местной власти Конституция Российской Федерации оставляет законодателю. Так, например, более десяти лет опека и попечительство являлись вопросами местного значения. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ установил государственную природу соответствующих полномочий и поручил их осуществление органам государственной власти субъектов Российской Федерации. И это решение не было воспринято как нарушение Конституции Российской Федерации или ущемление прав муниципалитетов.

Как справедливо отмечал в одной из своих последних работ видный российский правовед-конституционалист В.И. Васильев, Конституция Российской Федерации, видимо, установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной, и в среднесрочной перспективе достигнуть этой высоты, т.е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам [1, с. 88].

Нахождение оптимального уровня для исполнения тех или иных публичных полномочий всегда основывается на соображениях управленческой и экономической целесообразности. Децентрализация полномочий может приводить к неэффективному управлению, неоправданным издержкам, и даже, как показывает практика, к высоким

коррупционным рискам, например, при регулировании землепользования, застройки территорий, распределения земель и т.д.

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» дополнил статью 132 Конституции Российской Федерации частью 3, установившей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Этим была подтверждена генеральная линия двух последних десятилетий, направленная на интеграцию государственной власти и местного самоуправления, и одновременно были созданы предпосылки для усиления такой интеграции.

Как отмечал в свое время французский теоретик права Морис Ориу, централизация полномочий позволяет рационально распределять расходы на некоторые необходимые службы, центральная власть рационально организована и не замешана в местные дрязги, она дает экономии и является рассадником опытных и надежных администраторов. Необходимо лишь соблюдать баланс, чтобы не лишать местное население возможности самостоятельно заниматься общественными делами [4, с. 555].

Уточнение компетенции муниципалитетов, в том числе путем изъятия у них некоторых полномочий, ранее осуществлявшихся в качестве относящихся к вопросам местного значения, не идет вразрез ни с мировой практикой, ни с нормами Конституции Российской Федерации. Такое изъятие, если оно имеет рациональное обоснование, например, позволяет повысить эффективность управления инфраструктурой урбанизированных территорий, обеспечить реализацию проектов развития, сосредоточить ресурсы для решения наиболее важных задач, не свидетельствует о нарушении прав местного самоуправления.

Вполне обычное явление для многих стран и дифференциация распределения полномочий между регионами и муниципалитетами в зависимости от особенностей территорий, избранной в том или ином регионе стратегии управления и других факторов. В Российской Федерации такая дифференциация сегодня может основываться на диспозитивных нормах отраслевых федеральных законов, указывающих полномочия органов местного самоуправления, которые могут перераспределяться на основе закона субъекта Российской Федерации, и тем самым позволяющих субъектам Российской Федерации отступать от общих правил разграничения компетенции.

Передача полномочий субъекту Российской Федерации в порядке их перераспределения не является временным осуществлением региональными органами власти полномочий по вопросам местного значения. Полномочий изымаются из компетенции муниципальных образований и становятся государственными полномочиями регионального уровня.

Вывод о том, что перераспределенные полномочия становятся государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и не могут оставаться в компетенции муниципальных образований, подтверждается положениями бюджетного законодательства Российской Федерации. Осуществление полномочий по вопросам местного значения порождает расходные обязательства муниципальных образований (ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)), но не расходные обязательства субъектов Российской Федерации (ст. 85 БК РФ). Пункт 1 ст. 85 БК РФ содержит закрытый перечень возможных случаев возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в иных случаях они возникать не могут.

Статья 85 БК РФ не допускает возможность возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения. Нельзя признать допустимым толкование, которое приводит к противоречию с нормами федерального закона, в данном случае – БК РФ. Между тем в бюджетных правоотношениях (п. 1 ст. 1 БК РФ) иные федеральные законы не могут противоречить БК РФ (часть вторая ст. 2 БК РФ). Поэтому перераспределенные полномочия перестают быть полномочиями по вопросам местного значения и должны признаваться полномочиями, относящимися к компетенции субъектов Российской Федерации.

Согласно абзацу второму п. 6 ст. 85 БК РФ органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением межбюджетных трансфертов). Данная норма ст. 85 БК РФ является единственной нормой указанной статьи, позволяющей субъекту Российской Федерации финансировать исполнение собственных факультативных полномочий субъекта Российской Федерации. Только эта норма (поскольку статья 85 БК РФ содержит закрытый перечень оснований возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации) применима к финансированию из бюджета субъекта Российской Федерации перераспределенных полномочий. При ее отсутствии не было бы и основания для такого финансирования.

Следовательно, финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации исполнения перераспределенных полномочий возможно только при условии, что эти полномочия не являются полномочиями, направленными на решение вопросов местного значения, перестают с момента принятия закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий относиться к компетенции органов местного самоуправления и становятся государственными полномочиями субъекта Российской Федерации.

### **Библиография:**

1. Васильев В.И., Постников А.Е., Помазанский А.Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне. М.: Норма, 2017. 288 с.
2. Европейская хартия местного самоуправления, статья 4 // Собрание законодательства РФ, 1998, № 36, ст. 4466.
3. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010.
4. Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. 759 с.
5. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995, № 35, ст. 3506.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3822.
7. Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71 – 75.

## **ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА НАДЛЕЖАЩЕЙ ГОТОВНОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ К ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ВОЗМОЖНЫХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

**Иванченко Елена Анатольевна**

Северо-Кавказский федеральный университет, доцент кафедры правовой культуры и защиты прав человека

**Аннотация:** В работе сформулирована система основных элементов, составляющих общий предмет прокурорского надзора за исполнением нормативных предписаний о надлежащей готовности муниципальных образований к возможным чрезвычайным ситуациям, обеспечению прав находящихся на территории муниципального образования граждан. Автор именует данную систему общим предметом надзора, подчеркивая ее универсальный характер, применимый к чрезвычайной ситуации любого характера, и отдельно рассматривает направления надзорной проверки за надлежащей готовностью к чрезвычайной ситуации природного характера.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, законность, общий правовой режим, специальный правовой режим, права и свободы человека и гражданина, прокурорский надзор