

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

DELEGATION OF POWERS WITHIN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

Аннотация. Актуальность темы публикации обусловлена вступившими в силу 4 июля 2020 г. поправками к Конституции РФ, закрепившими, в частности, принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 132). Внесенные поправки предусматривают необходимость изменения существующего законодательства и принятия нормативных актов, более детально регламентирующих отношения в рамках единой системы публичной власти между ее уровнями – федеральным, региональным, муниципальным, а также реализацию принципа единства системы публичной власти, его влияние на механизм передачи полномочий между уровнями публичной власти. Целью настоящей публикации является анализ действующего законодательства и складывающихся на практике отношений по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти Российской Федерации. Методы: анализ нормативно-правового регулирования, формально-юридический, сравнительно-правовой. Результаты: определены компоненты системы публичной власти в Российской Федерации, механизмы передачи полномочий между уровнями публичной власти. Выявлено, что поправки к Конституции РФ и принятое в развитие их положений законодательство закрепили существующие на практике отношения по передаче полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями.

Ключевые слова: поправки к Конституции РФ, система публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления, передача полномочий

Для цитирования: Пашкова Т.В. Делегирование полномочий в системе органов публичной власти / Т.В. Пашкова // Правовое государство: теория и практика. – 2022. – № 3. – С. 144–149. DOI 10.33184/pravgos-2022.3.20.

Abstract. The relevance of the topic of the article is due to the amendments to the Constitution of the Russian Federation that entered into force on July 4, 2020, and enshrined, in particular, the principle of the unity of the system of public authority in the Russian Federation (Part 3 of Article 132). The amendments provide for the need to change the existing legislation and adopt normative acts regulating in more detail the relations within the unified system of public authority between its levels - federal, regional, municipal, as well as the implementation of the principle of the unity of the system of public authority, its impact on the mechanism for transferring powers between the levels of public authority. The purpose of this article is to analyze the current legislation and the relations that are developing in practice on the transfer of powers between the levels of public authority of the Russian Federation. Methods: analysis of legal regulation, formal legal, comparative legal. Results: the article identifies the components of the system of public authority in the Russian Federation, the mechanisms for the transfer of powers between the levels of public authority. It is revealed that the amendments to the Constitution of the Russian Federation and the legislation adopted in the development of their provisions have consolidated the relations existing in practice on the transfer of powers between the federal, regional and municipal levels.

Keywords: amendments to the Constitution of the Russian Federation, system of public authority, bodies of state authority, local governments, transfer of powers

For citation: Pashkova T.V. Delegation of powers within the system of public authority. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* = *The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2022, no. 3, pp. 144–149. DOI 10.33184/pravgos-2022.3.20 (In Russian).

ВВЕДЕНИЕ

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ ст. 132 Конституции РФ дополнена частью 3, провозгласившей существование единой системы публичной власти в Российской Федерации, состоящей из органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Несмотря на то что термин «публичная власть» ранее отсутствовал как в Конституции РФ, так и в федеральном законодательстве, он не является новым для российского права: конструкцию «публичная власть» в своих решениях использовал Конституционный Суд РФ². Конституционный Суд отмечал, что осуществление различными уровнями публичной власти общих функций является определяющим критерием объединения уровней власти в единую систему [1]. Кроме того, конституционное закрепление единой системы публичной власти, по сути, стало отражением уже существующих отношений между уровнями государственной власти и местным самоуправлением [2]. Так, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) регламентировано

наделение органов местного самоуправления посредством федерального или регионального закона отдельными государственными полномочиями (гл. 4), предусмотрена возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления (ч. 1.2 ст. 17), допускается участие муниципальных органов в осуществлении государственных полномочий (ч. 4.1 ст. 20).

Существующие реалии нашли отражение и в закреплении конструкции публичной власти на законодательном уровне. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴, регламентирующий деятельность органа, призванного обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти, закрепил понятие единой системы публичной власти: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

При этом объединение в одной категории «публичная власть» органов государственной власти и органов местного самоуправления вовсе не свидетельствует об утрате последними самостоятельности, а также не возводит местное самоуправление на уровень государственной власти. В Тематическом комментарии к Закону РФ о поправке к Конституции РФ отмечается, что единая система публичной власти необходима исключительно для того, чтобы установить более тесное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с одновременным стремлением к осуществлению публичной власти наиболее эффективным образом, то есть на соответствующем уровне публичной власти [3, с. 207–214], в том числе

1 Собрание законодательства РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

2 По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50, ст. 7226 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. II), ст. 8062.

3 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.

путем делегирования полномочий между различными уровнями публичной власти.

Как уже было отмечено, распределение полномочий между различными уровнями публичной власти имело место и до конституционного закрепления единства системы публичной власти. При этом с учетом конституционных поправок, а именно отнесением на федеральный уровень полномочий по организации публичной власти (п. «г» ст. 71 Конституции РФ), отнесение к полномочиям Президента РФ обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), для чего формируется специальный орган – Государственный Совет, необходимо проанализировать, произошли ли изменения в процедуре передачи полномочий между уровнями публичной власти.

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В развитие положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ 21 декабря 2021 г. принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). Закон должен заменить Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), который служил основой для всей системы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также для системы выстраивания отношений и разграничения компетенций между уровнями власти.

Большая часть положений Федерального закона № 414-ФЗ вступила в силу с 27 декабря 2021 г., за исключением отдельных положений. В частности, гл. 7, устанавливающая общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления, вступает в силу с 1 января 2023 г. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с законом не позднее этой даты.

В Федеральном законе № 414-ФЗ закреплён принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, который имеет значение и для механизма передачи полномочий между уровнями публичной власти. Ранее, хотя органы государственной власти субъекта или, в особенности, органы местного самоуправления имели право осуществлять переданные им государственные полномочия, такую ситуацию вряд ли можно было в полной мере рассматривать как случай взаимодействия в общепринятом смысле, говорить можно было скорее об административной передаче полномочий «сверху вниз»⁵, без возможности отказа от принятия передаваемых полномочий.

Федеральный закон № 414-ФЗ в отношении разграничения полномочий между уровнями публичной власти почти полностью сохранил действующие положения Федерального закона № 184-ФЗ. Так, в отношении передачи полномочий органов государственной власти Российской Федерации органам государственной власти субъекта предусмотрены следующие возможности. Во-первых, Федеральный закон № 414-ФЗ, как и Федеральный закон № 184-ФЗ, предусматривает возможность передачи полномочий органов государственной власти Российской Федерации органам государственной власти субъектов федеральными законами (ст. 45). Во-вторых, возможна передача отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ (ст. 46). В целом механизм передачи полномочий не был изменен: передача осуществляется на основании федерального закона, в котором должны содержаться положения, определяющие перечень передаваемых полномочий, ответственные федеральные органы исполнительной власти, их права и обязанности, порядок определения финансирования, предоставление высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации отчетности об осуществлении полномочий, порядок изъятия переданных полномочий, механизм контроля за осуществлением переданных полномочий. Федеральные законы, посредством которых предусматривается передача полномочий, вступают в силу с начала финансового года и

⁵ Всероссийский Совет местного самоуправления : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy> (дата обращения: 01.05.2022).

принимаются не позднее чем за 4 месяца до его начала. При этом представляется возможным отметить некоторые новшества.

Так, Федеральным законом № 414-ФЗ предусмотрено право органов государственной власти субъектов обратиться к Правительству РФ с предложением об установлении особого порядка реализации государственных полномочий, переданных органам государственной власти субъекта в соответствии с законом (ст. 45). Необходимость в установлении особого порядка может возникнуть тогда, когда из законодательства не ясна процедура реализации переданного полномочия или когда субъект Российской Федерации сталкивается с нехваткой средств на осуществление переданного полномочия [4]. В Федеральном законе № 184-ФЗ указывалось, что установление такого особого порядка допускается в целях совершенствования механизмов предоставления государственных услуг. В Федеральном законе № 414-ФЗ указание на цели установления особого порядка отсутствует. Вероятно, поскольку функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе публичной власти само по себе предполагает взаимодействие для наиболее эффективного решения задач, такое упоминание излишне.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Наиболее важные изменения произошли, пожалуй, в сфере передачи полномочий органам местного самоуправления.

В законодательстве предусмотрены случаи, когда органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия – такие, которые закреплены федеральным и региональным законодательством и передаются органам местного самоуправления в строго регламентированном порядке. Ограничений по возможным передаваемым полномочиям нет, важно лишь, чтобы полномочия были отнесены к компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации⁶ или к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с предусмотренной законом возможностью передачи полномочий органам местного самоуправления.

⁶ Вопросы по предметам ведения субъекта Российской Федерации либо вопросы, которые могут быть переданы в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, при этом возможные к передаче вопросы должны быть непосредственно перечислены в ст. 26.3 Федерального закона № 131-ФЗ.

По сравнению с Федеральным законом № 184-ФЗ новый закон содержит более детальное регулирование, касающееся надделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Однако закрепление в законе более развернутых положений не является новшеством с точки зрения содержания – закон в большей степени продублировал нормы, закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ, также с небольшими изменениями, касающимися в первую очередь внесения в закон формулировок Конституции РФ. Так, в Федеральном законе № 414-ФЗ установлены финансовые гарантии местного самоуправления при передаче государственных полномочий. Частью 1 ст. 52 Федерального закона № 414-ФЗ предусмотрено, что субъекты Российской Федерации имеют право передавать органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия, осуществляемые субъектами Российской Федерации, только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств – за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций.

Кроме того, Федеральный закон № 414-ФЗ не содержит закрепленный Федеральным законом № 131-ФЗ запрет надделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иначе как федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. Будет ли указанное ограничение отсутствовать и в новом законе об органах местного самоуправления? Намеренно ли законодатель отказался от такого ограничения? Означает ли это, что допустимо надделение органов местного самоуправления полномочиями иными нормативными правовыми актами, как это происходило до 2003 г.? Возможна ли передача полномочий органов местного самоуправления на основании договора?

В Федеральном законе № 414-ФЗ также предусмотрены положения, регламентирующие проведение государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления полномочий органов государственной власти. Ранее детальное регулирование способов и методов контроля отражалось в законодательстве субъектов о передаче полномочий органам местного самоуправления, к которым относились: дача указаний по вопросам реализации переданных полномочий; согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий; проведение правовых экспертиз актов органов местного самоуправления, принимаемых

в связи с исполнением переданных им отдельных государственных полномочий; направление запросов и получение документов и иной информации по вопросам реализации переданных полномочий; заслушивание отчетов органов местного самоуправления; проведение проверок и ревизий деятельности органов местного самоуправления и др. Федеральный закон № 414-ФЗ помимо возможности выдачи письменных предписаний устанавливает нормы об изъятии отдельных государственных полномочий в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления данных полномочий. Кроме того, в Федеральном законе № 414-ФЗ перечислены полномочия субъектов Российской Федерации, которые не могут быть переданы на муниципальный уровень.

Отдельный вопрос о перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления возникает в связи с новеллой Конституции РФ, а именно с возможностью органов местного самоуправления выполнять публичные функции во взаимодействии с органами государственной власти. Какова процедура передачи таких полномочий? Новый ли это институт или он охватывает уже существующие варианты передачи полномочий: перераспределение, договоры и соглашения, принятие на себя отдельных государственных полномочий при финансовой возможности их осуществления?

Часть 4 ст. 17 Федерального закона о Государственном Совете устанавливает, что органы местного самоуправления участвуют в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом. Из приведенной формулировки неясно, подразумевает ли «иной порядок» уже существующие способы распределения полномочий между уровнями публичной власти, которые были названы ранее, или же это новый институт, требующий законодательного регламентирования. Связано ли отсутствие ограничения относительно наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с деятельностью Государственного Совета?

Более детально об изменениях в регулировании деятельности органов местного самоуправления как одного из уровней публичной власти в полной мере можно будет сказать после принятия федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», проект которого находится на рассмотрении в Государственной Думе РФ⁷.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно констатировать, что механизм передачи полномочий между уровнями публичной власти не подвергся существенным изменениям, напротив, закрепил существующие в практике реалии на законодательном уровне, при этом введен ряд положений, подчеркивающих единство системы публичной власти в Российской Федерации и направленных на эффективное функционирование и взаимодействие между федеральным, региональным и муниципальным уровнями.

⁷ По состоянию на дату написания статьи документ находится во втором чтении, дата представления поправки изменена на 20.05.2022.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 12. – С. 30–40. URL: <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&ts=SzISOBT2rjrn4Vq4&cacheid=9D1BFD64545132D00AFED9090F229F67&mode=splus&rnd=jnMo4w&base=CJI&n=133811#4uDRxBTxQ0VuFhfV>.
2. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2020. – № 6. – С. 9–17. URL: <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&ts=SzISOBT2rjrn4Vq4&cacheid=45F2E881E5A2ABF2C67E38CC215108D5&mode=splus&rnd=jnMo4w&base=CJI&n=135028#DWGVxBTMQzC7TMB6>.

REFERENCES

1. Bazhenova O.I. Implementation of the transformed constitutional model of local self-government in Russia: first steps. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* = Constitutional and Municipal Law, 2020, no. 12, pp. 30–40. Available at: <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&ts=SzISOBT2rjrn4Vq4&cacheid=9D1BFD64545132D00AFED9090F229F67&mode=splus&rnd=jnMo4w&base=CJI&n=133811#4uDRxBTxQ0VuFhfV>.
2. Chebotarev G.N. Constitutional and legal mechanisms for forming a unified system of public power in the Russian Federation. *Rossiiskij yuridicheskij zhurnal* = Russian Juridical Journal, 2020, no. 6, pp. 9–17. Available at: <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&ts=SzISOBT2rjrn4Vq4&cacheid=45F2E881E5A2ABF2C67E38CC215108D5&mode=splus&rnd=jnMo4w&base=CJI&n=135028#DWGVxBTMQzC7TMB6>.

3. Хабриева Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 240 с.

4. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). URL: <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=8c1MCA&base=CMB&n=16683&dst=100735&field=134#3gBWxBTtFDfj7QFT>.

3. Khabrieva T.Ya., Klishas A.A. Tematicheskij kommentarij k Zakonu Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti» [Thematic commentary to the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority»]. Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 2020. 240 p.

4. Borisov A.N. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub»ektov Rossijskoj Federacii» (postatejnyj) [Commentary to the Federal Law of October 6, 1999 No. 184-FZ «On the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation» (article-by-article)]. Available at: <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=8c1MCA&base=CMB&n=16683&dst=100735&field=134#3gBWxBTtFDfj7QFT>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Пашкова Татьяна Валерьевна – ассистент кафедры государственного права Института права Башкирского государственного университета.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pashkova Tatyana Valerievna – Teaching Assistant of the Chair of State Law of the Institute of Law, Bashkir State University.

Статья поступила в редакцию 03.06.2022; одобрена после рецензирования 05.07.2022; принята к публикации 07.07.2022. The article was submitted 03.06.2022; approved after reviewing 05.07.2022; accepted for publication 07.07.2022.