

Кнох Г.Ю. Особенности разграничения предметов ведения в вопросе реализации воли народа и органами местного самоуправления // Академия педагогических идей «Новация». – 2021. – №8 (сентябрь). – АРТ 35-эл. – 0,4 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

УДК 342.8/352

Кнох Григорий Юрьевич
магистр 1 курса группы 11-О очной формы обучения
направления юрист в органах государственной власти Волго-Вятский
институт (филиал) ФГБОУ ВО «МГЮА» университет имени О. Е.
Кутафина (МГЮА)»
knoh43@mail.ru
Научный руководитель: Козловский С.И.,
канд. истор. наук, доцент кафедры
теории и истории государства и права
Волго-Вятский институт (филиал)
ФГБОУ ВО «МГЮА» университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

**ОСОБЕННОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ В
ВОПРОСЕ РЕАЛИЗАЦИИ ВОЛИ НАРОДА И ОРГАНАМИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация: В данной статье раскрываются особенности разграничения предметов ведения между России её субъектами и органами местного самоуправления в вопросе реализации воли народа с помощью децентрализации государственных полномочий. Рассматриваются особенности и виды форм волеизъявления народа на уровне органов местного самоуправления. Проводится анализ форм волеизъявления народа на федеральном уровне и субъектном. Приводится пример волеизъявления народа Кировской области с помощью референдумов. В заключении делается вывод о необходимости различий волеизъявления народа на

различных уровнях государственной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: воля народа, органы местного самоуправления, референдум, Россия, Российская Федерация, волеизъявление, уровни государственной власти.

Knokh Grigory Yuryevich

Master of the 2nd year of group 11-O full-time training in
the direction of lawyer in public authorities Volga-Vyatka Institute (branch) of
the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"MSLA" O. E. Kutafin University (MSLA)»
knoh43@mail.ru

Scientific supervisor: Kozlovsky S.I.,
PhD.Doctor of Historical Sciences, Associate Professor of the
Department of Theory and History of State and Law
Volga-Vyatka Institute (branch)
O. E. Kutafin State University (MSLA)»

**FEATURES OF THE DIFFERENTIATION OF SUBJECTS OF
COMPETENCE IN THE IMPLEMENTATION OF THE WILL OF THE
PEOPLE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

Abstract: This article reveals the features of differentiation of subjects of competence between Russia, its subjects and local self-government bodies in the implementation of the will of the people through the decentralization of state powers. The features and types of forms of expression of the will of the people at the level of local self-government bodies are considered. The analysis of the forms of expression of the will of the people at the Federal and regional levels is carried out. An example of the will of the people of the Kirov region through referendums

is given. In conclusion, it is concluded that there is a need for differences in the will of the people at different levels of government and local self-government.

Keywords: will of the people, local self-government bodies, referendum, Russia, Russian Federation, expression of will, levels of government.

Главным и основным приоритетом любого демократического государства, в том числе и России, является построение сильного гражданского общества и механизма реализации воли народа.

Основой реализации этого механизма является децентрализация системы государственного управления то есть – делегирование и передачу полномочий органам местного самоуправления (далее ОМСУ).

Наделение полномочиями может осуществляться двумя способами: передачей и делегированием. Передача - способ регулирования полномочий ОМСУ, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию ОМСУ. Делегирование - предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса ОМСУ на определенный срок

Выделяют 3 основных типа децентрализации: деконцентрацию, деволюцию и федерализм.

Деконцентрация — местные вопросы решаются на местах представителями центра.

Деволюция — местные вопросы решаются на местах, но законодательство, регулирующее организацию и деятельность местных органов власти, принимается на общенациональном уровне.

Федерализм отличается от деволюции только тем, что законодательство, регулирующее систему ОМСУ, принимается на уровне

государственной власти, максимально приближенном к локальному уровню¹.

В свою очередь субъекты РФ делегируют на более высокий уровень те функции, которые не могут выполнять самостоятельно. Так обеспечивается взаимодополняемость управленческих функций.

Процесс децентрализации системы государственного управления во многих странах рассматривается не только как способ публичного управления, но и как элемент демократии.

Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами является одним из принципов федерализма и означает разделение круга вопросов, которые решает государство, на вопросы, по которым решения правомочна принимать Федерация, и вопросы, по которым решения правомочны принимать субъекты Федерации.

В мировой практике существует несколько способов разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами федерации:

- 1) установление только предметов исключительного ведения федерации (США, Мексика). Все остальные вопросы относятся к ведению субъектов федерации;
- 2) установление предметов исключительного ведения федерации и предметов исключительного ведения субъектов федерации (Канада);
- 3) установление предметов исключительного ведения федерации, предметов совместного ведения федерации и субъектов,

¹ Шустов В.Г. / «Разграничение полномочий между органами государственной и местной власти» // источник: cyberleninka.ru; С 63.

предметов исключительного ведения субъектов федерации (Индия);

- 4) установление предметов исключительного ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, при этом вопросы, не включенные в указанные предметы, относятся к ведению субъектов федерации (Россия).

В статьях с 71 по 73 Конституции РФ закреплено, что относится к предметам исключительного ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и соответственно, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Перечислять здесь мы их не будем.

До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ приводятся в соответствие с принятым федеральным законом.

Закон также определяет правовой режим договоров и соглашений. Договоры заключаются между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий. Соглашения заключаются между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

Договор может быть заключен:

- 1) при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения;
- 2) при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения — с условием приведения такого договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона.

Предметами договора могут быть: конкретизация предметов ведения и полномочий, установленные Конституцией и федеральными законами; условия и порядок осуществления разграниченных договором полномочий; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора; иные положения, связанные с исполнением положений договора.

Соглашение может быть заключено на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора. Предметами соглашения могут быть: передача осуществления части полномочий; условия и порядок передачи осуществления части полномочий; материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения; иные вопросы, связанные с исполнением положений договора.

В случае возникновения споров, связанных с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий они решаются путем переговоров и использования иных согласительных процедур, в том числе путем создания согласительных комиссий. В случае недостижения согласия споры, связанные с

разграничением предметов ведения, полномочий передачей органами исполнительной власти друг другу осуществления части своих полномочий, передаются на рассмотрение Конституционного Суда РФ.

Однако в Конституции и иных НПА прямо не указано к какой форме ведения относится реализация воли народа.

На наш субъективный взгляд эта мысль «проходит» через все статьи Конституции Российской Федерации и НПА т.к. в самой Конституции говорится, что источником власти является сам народ России.

Из этого следует, что волеизъявление народа как предмет ведения находится, как в исключительном ведении Российской Федерации, совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, так и в субъектах России.

Вопрос в следующем различаются ли формы волеизъявления на различных уровнях федерализма?

Для начала рассмотрим в общих чертах делегирование полномочий, проблемы и формы реализации воли народа ОМСУ.

Как ранее говорилось органы государственной власти могут передать свои полномочия ОМСУ для решения различных проблем в том числе и реализации народной воли.

Развитие местного самоуправления является противовесом центральной власти и гарантом существования в обществе плюрализма. Оно открывает широкую дорогу для участия граждан в политическом процессе. Доступность органов местного самоуправления для гражданина предоставляет ему возможность играть активную политическую роль.

Органы местного самоуправления призваны решать, с одной стороны, задачи, схожие с государственным управлением, с другой - добровольных общественных организаций. Тем самым местное самоуправление, не входя

в систему органов государственной власти, выступает связующим звеном между гражданским обществом и государством.

Однако возникают определённые проблемы при реализации делегированных полномочий.

Проблемы при наделении местного самоуправления государственными полномочиями состоят в следующем:

- при передаче функций выделяются дотации, но они не существенные;
- сокращается число сотрудников для выполнения задачи – идет повышенная нагрузка;
- большинство делегированных полномочий имеет «рекомендательный характер», однако при неисполнении этих полномочий федеральные органы не только изымут преданные полномочия, но и органам МСУ придётся понести административные наказания.

Мы солидарны с мнением Кеня И. А., что этот процесс приобретает лавинообразный характер: «...зачастую такие передачи накладывают чрезмерную нагрузку на деятельность органов местного самоуправления и фактически устанавливают приоритет выполнения государственных полномочий перед решением вопросов местного значения»².

Исследователь Р.Граверт отмечал, что в России «чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление делегированных полномочий государства и его конституциональности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и

² Кеня И.А./ «Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»/ Журнал «Муниципальная служба: правовые вопросы» №4 2009. //Издательская группа «Юрист»; С. 23

следовать единым для всей страны ориентирам государственной политики»³.

В результате общий объём полномочий местного уровня власти постоянно увеличивается, а перечень источников доходов, порядок формирования местных бюджетов остаются неизменными.

Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы в верхних эшелонах власти, а ответственность переложить на МСУ⁴.

По нашему мнению, лавинообразное наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями – сегодня главная угроза всей муниципальной реформе.

В противном случае общественные формирования и ОМСУ будут выполнять те-же функции, что и федеральные органы, нагрузив всю систему органов власти одинаковой и повторяемой работой.

Таким образом, общественное самоуправление недопустимо навязывать сверху, хотя бы из благих побуждений. Повсеместное создание тех же органов территориального общественного самоуправления по принципу полного охвата ими всей территории муниципального образования при неготовности самих граждан работать по-настоящему в территориальных формированиях или под началом последних лишь дискредитирует идею общественного самоуправления.

Можно выделить следующие формы участия населения в местном самоуправлении:

1. местный референдум;

³ Граверт Р. / «Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ.» / Государство и право. / 1992. №10. // источник: cyberleninka.ru; С. 97

⁴ Шустов В.Г. / «Разграничение полномочий между органами государственной и местной власти» // источник: cyberleninka.ru; С. 70

2. опрос граждан, плебисцит;
3. местные выборы (речь идет об осуществлении как активного, так и пассивного избирательного права);
4. наказы избирателей;
5. отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного лица местного самоуправления;
6. голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
7. собрания, сходы, конференции граждан;
8. территориальное общественное самоуправление;
9. массовые акции (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и др.);
10. обращение в органы местного самоуправления;
11. правотворческая инициатива;
12. публичные слушания;
13. деятельность в представительных органах местного самоуправления;
14. осуществление муниципальной службы;
15. иные формы.

Из них наибольшим охватом граждан при голосовании является: местный референдум, опрос и сход граждан.

Местный референдум – это утверждение публично-властных решений путем общего прямого голосования жителей, постоянно или преимущественно проживающих в границах муниципального образования, по вопросам местного значения.

Близок к референдуму опрос по вопросам местного значения, проводимый в форме голосования жителей. Однако выявленное в ходе опроса мнение жителей не имеет силы обязательного решения - органы местного самоуправления, государственные органы обязаны лишь учитывать выраженное путем опроса мнение жителей в своей деятельности. Иногда опрос в форме голосования называют консультативным референдумом.

Сход граждан похож на местный референдум лишь разницей, что осуществляется на территориях, где численность граждан не более 100 человек.

Решения, принятые на местном референдуме в пределах его компетенции, вступают в силу на следующий день после его официального опубликования, если иное не предусмотрено в формулировке вопроса, принятого на референдуме.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение решений референдумов в пределах своей компетенции. Если для реализации решения референдума требуется издание иного нормативного акта, орган местного самоуправления обязан издать такой акт. Причем названный орган обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок подготовки такого акта. Срок подготовки данного акта не может превышать один год.

На местный референдум могут выноситься только вопросы местного значения.

Вопросы, выносимые на референдум, должны быть сформулированы так, чтобы на них можно было дать однозначный ответ, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятых по ним решений.

Право гражданина на участие в референдуме строится на тех же принципах, что и право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Граждане участвуют в референдуме свободно, непосредственно, лично на основе всеобщего права, равенства, тайны голосования.

Местные референдумы не могут назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на той территории, на которой предполагается проводить референдум, а также в течение трех месяцев после его отмены.

Результаты референдума могут быть признаны недействительными в случае, если:

- a) допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;
- b) они признаны недействительными на части участков, списки участников референдума, на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 часть от общего числа участников референдума, внесенных в списки участников референдума на момент окончания голосования в округе референдума;
- c) это решение обжаловано в суде и суд признал его недействительным.

Как же это работает на практике спросите вы? Для этого нам необходимо рассмотреть все вышеуказанные доводы на примере Кировской области.

И так согласно Уставу Кировской области вот как граждане реализуют СВОЮ ВОЛЮ:

- единственным источником власти в Кировской области является многонациональный народ России (ст. 2 Устава Кировской области);
- население области вправе принимать участие в решении вопросов областного и местного значения и иных формах в соответствии с настоящим Уставом и законами области.
- никто не вправе самоуправно присваивать и осуществлять публичные властные полномочия на территории области.
- местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через органы местного самоуправления.
- разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и Кировской областью осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и иными договорами и соглашениями о разграничении предметов ведения и полномочий.
- областной референдум (всенародное голосование) назначается Губернатором или областной Думой и проводится с целью законодательного урегулирования наиболее важных вопросов жизни области, отнесенных законом к ее ведению.
- референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины граждан, проживающих на территории области и обладающих в соответствии с настоящим Уставом избирательным правом.

- закон считается принятым на областном референдуме, если за него проголосовало не менее чем две трети граждан, принявших участие в голосовании.
- органы государственной власти области и органы местного самоуправления, а также муниципальные образования могут заключать между собой договоры (соглашения) о разграничении предметов ведения и полномочий, о взаимоотношениях при осуществлении полномочий в случаях и в порядке, предусмотренных законом области.
- споры, возникающие между органами государственной власти области и органами местного самоуправления по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий, рассматриваются в судебном порядке в соответствии с действующим федеральным законодательством⁵.

Устав области представляет из себя смесь цитат из Конституции Российской Федерации и ФКЗ-№5 от 28.06.2004.

А договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами Государственной власти Российской Федерации и органами Государственной власти Кировской области от 30.11.1997 цитирует статьи с 71 по 73 Конституции с упором на ОМСУ. Однако это факт не означает что формы волеизъявления на разных уровнях идентичны.

Приведём примеры Кировских референдумов:

- 2001 год, Кировская область, Оричевский район. Размещение объекта по уничтожению химического оружия. Отмена регистрации инициативной группы.

⁵ Закон Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (Устав Кировской области) // источник: garant.ru; глава № 4

- 10 сентября 2017 года В Юрьянском районе Кировской области состоялся местный референдум по вопросу: «Согласны ли Вы на введение средств самообложения в 2018 году в сумме 100 рублей с каждого постоянно проживающего жителя Юрьянского городского поселения достигшего возраста 18 лет, и направлением полученных средств на решение вопросов местного значения по содержанию автомобильных дорог местного значения общего пользования в границах поселения?». За позицию «ДА» проголосовало 630 участников референдума, что составляет 44,24 процента; «НЕТ» проголосовало 759 участников референдума, что составляет 53,30 процента. Референдум на территории Юрьянского городского поселения Юрьянского района Кировской области избирательной комиссии был признан не состоявшимся, а результаты референдума - действительными.
- В Кировской области 14 марта 2010 года в 74 муниципальных образованиях (городских, сельских поселениях) проходили местные референдумы по самообложению с вопросом: «Согласны ли Вы на введение самообложения граждан в сумме (100-200) рублей на каждого совершеннолетнего жителя, постоянно проживающего на территории поселения, на благоустройство поселения ежегодно на период 2010–2012 годов?».
- 08.09.2019. год, Кировская область, Даровской район. Введение средств самообложения в 2020 году в сумме 300 рублей с каждого постоянно проживающего жителя муниципального образования Верховонданское сельское поселение Даровского

района Кировской области, достигшего 18-летнего возраста с направлением полученных средств на выполнение следующих работ: ремонт и содержание водопроводной системы; содержание уличного освещения; содержание мест захоронения; противопожарные мероприятия; содержание и ремонт автобусной остановки. 74.76% высказались за. Аналогичные референдумы были проведены в этот же день ещё в 35 муниципальных образованиях.

Таким образом, выделим ряд характерных особенностей форм участия населения в местном самоуправлении:

- институт форм участия населения в местном самоуправлении является непосредственным волеизъявлением граждан, что подчеркивается и законодательством, и своей сущностью стоит на одной «ступени» с выборами ОМСУ;
- совмещают в себе и элемент представительства, формируя органы исполнительной власти муниципальных образований;
- обеспечены конституционным правом граждан на волеизъявление и голосование;
- при их проведении максимально учитывается мнение населения при решении местных вопросов;
- являются прочным фундаментом для формирования гражданского общества, его общественного мнения и политического сознания⁶.

⁶ Еремин А. Р., Баукин И. М./ «Особенности, характеристика и правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации» // источник: cyberleninka.ru; С. 5

А теперь рассмотрим, какие отличия есть на федеральном уровне при реализации воли народа:

1. степень проработки специалистами выносимых вопросов намного выше, чем в ОМСУ;
2. на федеральном уровне затрагиваются вопросы значимые для всей страны (скоро пройдёт референдум о согласии внесения поправок в Конституцию России);
3. более экономически и ресурсно затратны чем на местном уровне;
4. непосредственно идет концентрация и контроль государством на протяжении всего времени.

Для большей наглядности мы так же приведём примеры референдумов России: в современной истории России было всего три референдума: о введении поста президента РФ (17.03.1991, да 69,85 %), о доверии президенту России Борису Ельцину (01.04.1993, да 58,7%) и о принятии новой Конституции (12.12.1993, да 58,43%). И возможно будет 4 референдум 2020 года о поправках в Конституцию (перенесён на 01.07.2020 г. из-за эпидемиологической обстановки “первоначальная дата была 22.04.2020 г.”)

Подводя итоги хочется сказать, что воля изъясления народа в формате референдумов на местном уровне мобильней чем на федеральном.

Так же характерным отличаем форм волеизъявления народа на разных уровнях кроме количества можно считать сложность инициативной группы утвердить вопрос на референдум в зависимости от уровня государственной власти.

Необходимо учитывать современному правительству России, что ОМСУ нужно контролировать, но никак не сдерживать в решении местных вопросов.

Давать возможность воспользоваться любой из указанных форм участия населения в местном самоуправлении и никак не перегружать сами ОМСУ.

Ведь народ России или ОМСУ единственный источник власти.

Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// источник: consultant.ru;
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации"// источник: consultant.ru;
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // источник: consultant.ru
4. Закон Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (Устав Кировской области) // источник: garant.ru;
5. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами Государственной власти Российской Федерации и органами Государственной власти Кировской области от 30.11.1997 // источник: garant.ru;
6. Шустов В.Г. / «Разграничение полномочий между органами государственной и местной власти» // источник: cyberleninka.ru;
7. Кеня И.А./ «Практика регулирования вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»/ Журнал «Муниципальная служба: правовые вопросы» №4 2009. //Издательская группа «Юрист»;
8. Граверт Р. / «Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ.»// Государство и право. / 1992. №10. // источник: cyberleninka.ru;
9. Еремин А. Р., Баукин И. М./ «Особенности, характеристика и правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации» // источник: cyberleninka.ru.

Дата поступления в редакцию: 10.09.2021 г.

Опубликовано: 16.09.2021 г.