



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ



Актуальные вопросы разграничения полномочий между органами публичной власти

Учебный курс для членов и руководителей региональных
общественных палат, направленный на развитие их
компетенций и формирование навыков исполнения функций
по общественному контролю.

22 – 26 июня 2010 г.

*Дмитриева Наталья Евгеньевна,
к.с.н, доцент кафедры*



Конституционная основа разграничения государственных полномочий

Ст. 71 – Предметы ведения Российской Федерации

Ст. 72 – Предметы совместного ведения - те сферы общественных отношений, по регулированию и (или) управлению которыми властные полномочия принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов Федерации

Ст. 73 – предметы ведения субъектов Российской Федерации (по остаточному принципу)

Ст. 76 - приоритет федерального законодательства относительно законодательства субъектов Федерации только в области исключительных полномочий Федерации и по предметам совместного ведения;

по предметам, находящимся в исключительном ведении субъектов Федерации, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Предметы совместного ведения



Что такое предметы совместного
ведения?

Совместное ведение - это не
совместная компетенция.

Предметами совместного ведения
являются те сферы общественных
отношений, по регулированию и (или)
управлению которыми властные
полномочия принадлежат и
федеральным органам, и органам
субъектов Федерации.

Ст. 77 Конституции Российской
Федерации:

В пределах ведения Российской
Федерации и полномочий Российской



1 – Разграничение полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации *по предметам совместного ведения*, которые осуществляются этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (глава IV.1, введена в 2003 г.).

2 – Передача отдельных государственных полномочий и делегирование исполнения части полномочий

Исключительные полномочия Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами при условии финансового и организационного обеспечения их исполнения.



***Полномочия органов государственной власти субъектов
Российской Федерации по предметам совместного
ведения, исполняемых за счет средств бюджетов
субъектов Российской Федерации
(ст. 26.3 184-ФЗ):***

- ✓ поддержка сельскохозяйственного производства
- ✓ программы и проекты в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства
- ✓ организация транспортного обслуживания населения
- ✓ организация библиотечного обслуживания, создание и поддержка государственных музеев, учреждений культуры и искусства
- ✓ организация оказания специализированной медицинской помощи
- ✓ социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов и др.



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Разграничение процессов

разграничения



ПРИЗНАКИ	Разграничение полномочий	Передача полномочий
По какому предмету ведения	Предметы совместного ведения	Исключительное ведение РФ или субъектов РФ, совместное ведение
Правовые основы применения	184-ФЗ – по предметам совместному ведению, Отраслевые законы	Осуществляются за счет субвенций
Статус закрепляющего документа	Конституция Закон договор	Закон соглашение
Порядок	Могут	Институт



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ



Принципы передачи осуществления полномочий

- ❖ принцип конституционной законности
- ❖ принцип договорных отношений и добровольности в принятии части полномочий
- ❖ принцип правового равенства сторон
- ❖ принцип установления особенностей
- ❖ принцип обеспечения переданных полномочий
- ❖ принцип контроля за



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Цели передачи

г о с у д а р с т в е н н ы х п о л н о м о ч и й



- ✓ эффективное управление процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации
- ✓ обеспечение единства управления, в том числе исходя из региональных и федеральных интересов
- ✓ обеспечение сбалансированности полномочий
- ✓ конкретизация и детализация полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации
- ✓ объединение усилий по развитию региона
- ✓ реализация государственной



Федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливают:

- ✓ порядок представления отчетности об осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета;
- ✓ права и обязанности ФОИВ по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих соответствующие полномочия, определению структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;
- ✓ полномочия ФОИВ по осуществлению контроля и надзора за осуществлением переданных полномочий, а также порядок их изъятия и возмещения предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации субвенций и др.



Примеры полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации (за счет субвенций из федерального бюджета):

В области образования:

надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями и др.

В области социальной защиты:

предоставление мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, по обеспечению жильем инвалидов, ветеранов ВОВ и др.

В области содействия занятости населения:

содействие гражданам в поиске подходящей работы, социальная адаптация безработных граждан на рынке труда, осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными и др.



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

передача
государственных



✓ Федеральными органами
исполнительной власти – органам
исполнительной власти субъектов
РФ

✓ Органами исполнительной власти
субъектов РФ федеральным органам
исполнительной власти:

в двух случаях:

путем заключения соглашения (п.1 ст.
26.8),

временное возложение на
федеральные органы
государственной власти и (или)
должностных лиц, назначаемых
федеральными органами

государственной власти, в
случаях, если:



Законодательные пробелы

Проблемы в практике управления:

*Отсутствие
федерального
закона,
устанавливающего
систему
нормативных
правовых актов
в Российской
Федерации*

- ✓ Отсутствие
единообразия и
комплексности в
регламентации
деятельности органов
публичной власти и
разработке
стандартов
государственных и
муниципальных услуг
- ✓ Неэффективность
механизма
государственного
полномочия
вследствие
подхода
федеральными
региональными уровнями

*Законопроект инициирован
Советом Федерации
Федерального Собрания*



Взаимосвязь муниципальной и гражданской службы

- ✓ единство основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной службы;
- ✓ единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной службы;
- ✓ единство требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных и государственных служащих;
- ✓ учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и наоборот;
- ✓ соотнесенность основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных и государственных служащих;
- ✓ соотнесенность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.



Виды муниципальных образований и их полномочия

- *поселение – городское или сельское*
- *муниципальный район*
- *городской округ*

3 типа осуществляемых полномочий определены *Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ:*

- ✓ *вопросы местного значения* - предметы собственного ведения муниципальных образований, полномочия по ним обязательны к осуществлению за счет собственных средств местных бюджетов;
- ✓ *отдельные государственные полномочия, переданные* органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации – исполняются за счет субвенций;
- ✓ вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, - добровольно принимаемые за счет собственных средств местных бюджетов полномочия.



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ



Права ОМСУ на решение вопросов
не отнесенных

Вопросы, не отнесенные к вопросам
местного значения, право решения
которых предоставлено ОМСУ,
решаются ОМСУ исключительно на
добровольной основе и за счет
собственных бюджетных средств.

Например,

правом поселений является решение
вопросов:

создания музеев поселения;
участия в осуществлении
деятельности по опеке и
попечительству;

оказания содействия национально-
культурному развитию народов
Российской Федерации и



Муниципальные финансы

*Полномочия
муниципалитета
включают:*

- ☐ *вопросы местного значения*
- ☐ *переданные государственные полномочия*
- ☐ *добровольно принимаемые за счет собственных средств местных бюджетов полномочия*

Проблемы в практике управления:

Наполнение бюджетов муниципальных образований (особенно моногородов и сельских поселений)

Разграничение полномочий и распределение расходов обязательств между двумя уровнями муниципальных образований:
муниципальным районом и поселениями на его территории (особенно расходов на содержание больниц,



Передача отдельных государственных полномочий ОМСУ

Наделение отдельными государственными полномочиями может распространяться:

- ☐ на всю систему органов местного самоуправления, на органы одного вида или уровня, в границах одной или нескольких административно - территориальных единиц,
- ☐ на определенный срок или бессрочно.

Условия наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями:

- ☐ только законодательным актом,
- ☐ объем передаваемых полномочий не может быть слишком велик,
- ☐ наделение полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств,
- ☐ контроль со стороны государства за реализацией переданных отдельных государственных полномочий.



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

ПРЕДАЧИ
ОТДЕЛЬНЫХ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ



- законности;
- постепенности передачи ОМСУ отдельных государственных полномочий, которые могут быть эффективно реализованы ими без ущерба для решения вопросов местного значения;
- сочетания государственных и местных интересов;
- содействия органов госвласти субъектов Российской Федерации ОМСУ в осуществлении ими отдельных государственных полномочий;
- ответственности органов и должностных лиц ОМСУ перед государством за осуществление переданных ОМСУ госполномочий;
- невозможности наделения ОМСУ полномочиями высших органов государственной власти субъекта



Передача собственных полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения

Общее правило сводится к тому, что передача собственных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения разрешена, если это не запрещено п.6 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На местный уровень могут передаваться лишь отдельные полномочия в рамках тех сфер, которые названы в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона, недопустимо передавать всю функцию, указанную в каком-либо из подпунктов названной статьи.



Передача на местный уровень делегированных субъектам федеральных полномочий допустима только в случае, если это прямо разрешено федеральным законом.

Собственные полномочия субъектов РФ разрешены к субделегированию «по умолчанию» - для этого не нужна специальная разрешающая оговорка в законе. Поэтому приходится сравнить полномочия субъектов РФ, закрепленные в иных законах, с перечнем собственных полномочий субъектов РФ в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Если же полномочие не подпадает под собственные полномочия субъектов РФ по ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, то оно не может быть делегировано на местный уровень, если федеральный закон этого прямо не разрешает.



Примеры передачи отдельных государственных полномочий

Преимущественно передаются ОМСУ
государственные полномочия субъекта
Российской Федерации в области:

- ✓ совершение нотариальных действий;
- ✓ ведение воинского учета;
- ✓ управление жилищным фондом;
- ✓ использование лесов;
- ✓ архивное дело;
- ✓ осуществление мер социальной защиты и др.