

УДК 342.55

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-39-50

ГОСУДАРСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ПРИНЦИП ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ЕЁ КОМПЕТЕНЦИИ

Чертков А. Н.*Московский государственный областной университет**141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация***Аннотация.**

Цель. Цель данной работы заключается в выявлении проблем и поиске оптимальных подходов к разграничению компетенции государственной власти и местного самоуправления в контексте единства публичной власти.

Процедура и методы исследования. В статье проведён анализ конституционного закрепления разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. Рассмотрены базовые элементы разграничения полномочий между региональной государственной властью и местным самоуправлением. Применены диалектический подход, а также комплекс общенаучных и специальных методов: системно-структурный, формально-юридический, сравнительной правовой, аксиологический и др.

Результаты проведённого исследования. В ходе работы были выявлены недостатки конституционной модели организации публичной власти и разграничения её компетенции, а также отмечено их частичное преодоление в ходе конституционной реформы 2020 г. Аргументирован сбалансированный подход к законодательному разграничению полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, сочетающий определение их собственной компетенции с механизмами делегирования и перераспределения полномочий. Доказано, что принцип единства публичной власти обеспечивает эффективное взаимодействие её подсистем в интересах населения, но не ведёт к утрате структурной автономии органов местного самоуправления.

Теоретическая / практическая значимость. Автором предложено развитие гибкого законодательного распределения компетенции между органами публичной власти на основе принципов единства публичной власти, субсидиарности в распределении полномочий, приоритета прав и интересов граждан при взаимодействии органов публичной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, единство публичной власти, разграничение компетенции, перераспределение полномочий, делегирование полномочий, принцип субсидиарности, взаимодействие регионов и муниципалитетов

STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: PRINCIPLE OF UNITY AND PROBLEMS OF DELIMITING COMPETENCES

A. Chertkov*Moscow Region State University**24, Very Voloshinoy st., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

Abstract.

Purpose. The purpose of this study is to identify problems and search for optimal approaches to delimiting the competences of state power and local self-government in the context of their unity.

Methodology and Approach. The article analyzes delimitation of the subjects of competence and authorities in the Russian Federation fixed in the Constitution. The basic elements of the separation of powers between regional and local authorities are considered. The dialectical approach is applied, as well as a complex of general scientific and special methods, such as system-structural, formal-legal, comparative legal, axiological and others.

Results. The study revealed the shortcomings of the constitutional model of organizing public authorities and delimitation of their competences, as well as partial elimination of the problems in 2020 constitutional reform. A balanced approach to legislative differentiation of powers between state and local authorities is considered, combining the definition of their own competence with the mechanisms of delegation and redistribution of powers. It is proved that the principle of unity of public authority ensures the effective interaction of its subsystems in the interests of the population, but does not lead to the loss of structural autonomy of local governments.

Theoretical and Practical implications. The author proposes the development of a flexible legislative distribution of competences between public authorities on the basis of the principles of the unity of public authority, subsidiarity in the distribution of powers, priority of rights and interests of citizens in the interaction of public authorities.

Keywords: local self-government, state power, unity of public authority, delineation of competences, redistribution of powers, delegation of powers, the principle of subsidiarity, the interaction of regions and municipalities

ВВЕДЕНИЕ

Системное конституционно-правовое толкование ст. 12 и положений гл. 8 Конституции Российской Федерации и до внесения конституционных поправок позволяло рассматривать местное самоуправление как гарантированную Конституцией подсистему публичной власти, в рамках которой население самостоятельно либо посредством органов местного самоуправления решает вопросы местного значения. При этом государственная и муниципальная власти обладают сущностным единством, а органы государственной власти и органы местного самоуправления призваны взаимодействовать в интересах населения.

Данная позиция нашла отражение и в практике Конституционного Суда РФ (например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»; от 15.01.1998

по делу о проверке конституционности ст.ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»; от 30.11.2000 по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»; от 18.05.2011 № 9-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 чч. 4–5 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова; от 24.12.2012 № 32-П 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 референ-

думе граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы; от 01.12.2015 № 30-П по делу о проверке конституционности чч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, чч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы), и в научной литературе [9]. При этом на практике более половины вопросов местного значения решались во взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Известные исследователи местного самоуправления В. И. Васильев и С. А. Авакьян многие годы справедливо отмечали вхождение органов местного самоуправления в систему органов публичной власти, равно как и отличие местного самоуправления от государственной власти в качественно особом, решающем участии населения муниципальных образований в организации местной жизни [1; 2; 4; 5; 10].

Важность эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в интересах населения неоднократно отмечал Президент России В. В. Путин. Так, 24 декабря 2019 г. на встрече с парламентариями он допустил изменения Конституции, которые нужны для создания единой системы публичной власти, повышения эффективности взаимоотношений между муниципальными и государственными органами власти¹.

При исследовании высказываний главы государства о местном самоуправлении учёные особо выделяют 3 ключевых аспекта:

- 1) необходимость совместной и даже солидарной работы всех уровней публичной власти – обязательное условие повышения эффективности государственного управления;
- 2) опасность в дальнейшем ухудшении финансового обеспечения решения вопросов местного значения;
- 3) основное взаимодействие должно осуществляться между региональными властями и органами местного самоуправления [15].

Принцип единства публичной власти и осуществляемое на его основе тесное и оперативное взаимодействие региональных и муниципальных органов в интересах населения последовательно реализовывались в управленческой практике Московской области и отстаивались Центром исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета в ходе научных дискуссий [8].

Из изложенного очевидно, что принцип единства публичной власти, выводимый ранее исследователями с помощью диалектического, системно-структурного, аксиологического и иных методов познания, а также воплощённый в практике ряда субъектов РФ, обрёл конституционное оформление. Именно в русле его реализации необходимо анализировать проблемы разграничения.

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Новая редакция гл. 8 Конституции Российской Федерации в части конституционного закрепления принципа единства публичной власти, равно как и обязанности всех подсистем этой власти взаимодействовать в интересах населения обозначила тренд современного конституционного развития России.

При этом разграничение полномочий между различными уровнями осуществления власти является важной и необходимой частью осуществления публичной

¹ Повестка-2020. Владимир Путин и парламентарии обсудили приоритеты законотворческой работы в следующем году // Российская газета [сайт]. URL: <https://rg.ru/2019/12/24/putin-i-parlamentarii-obsudili-prioritety-zakonotvorchestva-v-2020-godu.html> (дата обращения: 04.04.2020).

власти в России. Правовое регулирование данных отношений весьма динамично, что свидетельствует о продолжении поиска оптимальной модели разграничения полномочий.

Проблема разграничения полномочий является частью разграничения компетенции [13, с. 6–12]. В самом общем виде разграничение компетенции представляет собой взаимосвязанные процессы разграничения предметов ведения (сфер компетенции) и распределения конкретных полномочий (прав, обязанностей и ответственности органов власти).

Разграничение компетенции осуществляется по 3-м основным уровням осуществления публичной власти в России: федеральному (общегосударственному), региональному (субфедеральному) и муниципальному (местному).

Вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и её субъектами в целом выходят за рамки настоящего исследования. Вместе с тем некоторые федеральные полномочия передаются субъектам РФ и далее органам местного самоуправления, имеет место так называемое «сквозное» делегирование. В этой части федеральная компетенция не может быть исключена из фокуса вопросов территориального управления и самоуправления. В целом же федеральная компетенция реализуется федеральными органами власти, включая территориальные органы, которые взаимодействуют с региональными органами и органами местного самоуправления по вопросам компетенции каждого из органов публичной власти.

Исследования более чем 25-летнего опыта реализации современной конституционной модели федерализма и местного самоуправления позволяют констатировать наличие следующих проблем разграничения компетенции между государством и местным самоуправлением.

1. Гипертрофированное восприятие самостоятельности местного самоуправления и его структурного отделения от системы органов государства, что в ряде случаев снизило эффективность взаимодействия

регионов с муниципалитетами и привело к невыполнению многих обязательств публичной власти перед населением.

2. Гармонизация компетенции с ресурсными возможностями не была достигнута в полной мере (хотя на этот показатель была направлена муниципальная реформа 2003 г.), для оперативного реагирования на «выравнивание» ситуации не хватало правовых средств, а для профсоюзного бюджетного обеспечения всех уровней публичной власти не хватает материальных средств.

3. Разграничение компетенции между регионами и муниципалитетами часто выстраивалось на приверженности той или иной доктрине при недостаточном учёте конкретных нужд населения.

4. Значительная часть вопросов местного значения, очевидно, не была, не могла и не может быть решена без участия регионов.

Поиск оптимальной модели разграничения компетенции государства и местного самоуправления объективно обусловлен как реформированием институтов публичной власти, так и динамичным изменением общественных отношений в целом. При всём многообразии факторов общественной жизни, как и критериев реформирования публичной власти, важнейшим остаётся фактор служения власти обществу. Потому именно критерий общественной пользы видится ключевым в поиске оптимальной модели разграничения компетенции.

В целом предметы ведения уровней осуществления публичной власти базируются на следующих институтах:

- предметы ведения Российского государства, представляющие собой предметы ведения Российской Федерации, предметы ведения субъектов Российской Федерации и предметы их совместного ведения;
- отнесение всех вопросов ведения государства, не отнесённых к ведению Российской Федерации и совместному ведению центра и регионов, к ведению субъектов Российской Федерации;

- закрепление вопросов местного значения как предметов ведения местного самоуправления за муниципальным уровнем осуществления публичной власти.

Технико-юридические и содержательные проблемы разграничения предметов ведения могли быть решены в ходе конституционной реформы 2020 г., но не были решены. Внося изменения в ст. 71 о предметах ведения Российской Федерации и ст. 72 о предметах совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, разработчики не унифицировали понятийный аппарат, хотя эта проблема долго и широко обсуждается в науке [7; 12; 13; 14]. Так, при фактически идентичном подходе в законодательном регулировании одни предметы совместного ведения прямо названы в ст. 72 Конституции как сферы общественных отношений (п. «д» природопользование...), другие – через термин «общие вопросы» (п. «е» общие вопросы воспитания, образования...), третьи – через термин «координация вопросов» (п. «ж» координация вопросов здравоохранения).

На практике с 90-х гг. прошлого века возникла проблема распределения остаточных государственных предметов ведения и выделения из них вопросов местного значения, а также объективное пересечение государственных и местных предметов ведения. Крайние подходы в данных вопросах позволяют лишить сколь-либо существенной компетенции либо субъекты РФ, либо местное самоуправление. В одном случае можно распределить основной массив полномочий в пользу, с одной стороны, федерального центра (в рамках совместного ведения), с другой стороны, местного самоуправления, отсекая региональные власти от вопросов местного значения. В другом случае можно компенсировать субъектам Российской Федерации «потери» в разграничении компетенции с федеральным центром за счёт местного самоуправления.

Решение названных проблем видится в гибком механизме перераспределения полномочий и кооперации государственных и муниципальных властей в интересах общественной пользы, а также реализации прав граждан.

БАЗОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ И МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

В действующей модели разграничения полномочий между региональной государственной властью и местным самоуправлением существует 4 базовых элемента:

1. Закрепление одних полномочий за региональными органами государственной власти, а других – за органами местного самоуправления, в качестве собственных полномочий.

Закрепление собственных полномочий осуществляется в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², а также отраслевых законах. Ключевой проблемой остаётся дублирование вопросов региональной компетенции и вопросов местного значения. Более половины вопросов местного значения дублируются с полномочиями органов государственной власти субъектов РФ. Пересечение государственных и местных «предметов ведения» вполне закономерно и объективно обусловлено единством их природы.

Решать «проблему» разграничения компетенции государственной и муниципальной властей предлагают и за счёт более чёткого разграничения полномочий, сужения сферы вопросов местного значения, раз-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 04.04.2020).

² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14498> (дата обращения: 04.04.2020).

граничения не полномочий, а предметов ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением. И всё в рамках обеспечения особой самостоятельности одних органов власти от других.

Полагаем, что гипертрофированное отделение местного самоуправления с вопросами местного значения от государства, а также доктринёрство в выработке концептуальных подходов к разграничению их компетенции зачастую уводит дискуссию далеко от реальных проблем населения.

Нельзя согласиться с критикой «российской конституционно-правовой действительности», что местное самоуправление, «будучи несuverенным уровнем публичной власти, сохраняет свою производность не от волеизъявления населения, а от усмотрения федерального законодателя, в связи с чем подвержено обширному регулируемому воздействию со стороны более высоких уровней вертикали власти (федерального центра и субъектов Российской Федерации)» [11]. Местное самоуправление не может быть суверенным и ни в одной стране мира не является таковым. Более того, во всех государствах оно подвергается именно обширному регулируемому воздействию со стороны законодательства государства, если оно унитарное, и со стороны федерального и регионального законодательства, если государство федеративное. Законодательное регулирование деятельности местных органов и самих местных сообществ является правовой и управленческой нормой. А вот незаконные ограничения местного самоуправления – отклонением. Решать вопросы местного значения во всех государствах предписывается строго в соответствии с законодательством. Равно как и устанавливаются формы взаимодействия местных органов с органами государственной власти регионов и (или) центральных органов, в т. ч. государственный контроль над законностью действий органов местного самоуправления.

Иной крайностью видятся предложения о прямом подчинении органов местного самоуправления органам государственной

власти. Следует согласиться, что органы местного самоуправления не должны превратиться «в один из уровней исполнительной власти» [6].

Решение видится в более гибких подходах к разграничению компетенции, как предметов ведения, так и полномочий, исходя из конкретных потребностей общества.

II. Временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти в установленных законом экстренных случаях.

Временное осуществление полномочий в связи с невозможностью их исполнения. Федеральное законодательство связывает такую невозможность как основание для временного осуществления полномочий органами государственной власти только с чрезвычайными ситуациями.

- Временная финансовая администрация, если органы местного самоуправления просрочили задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающую 30 % собственных доходов, и (или) по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающую 40 % бюджетных ассигнований в отчётном финансовом году.
- Временное осуществление полномочий, реализуемых за счёт государственных субвенций, в связи с ненадлежащим их исполнением.

Данные меры направлены на повышение эффективности осуществления публичной власти в России, они сыграли позитивную превентивную роль. Вместе с тем большое значение имеет чёткое определение оснований и пределов такого временного осуществления полномочий. Подчеркнём, что принятие на себя органами публичной власти другого уровня осуществления соответствующих полномочий само по себе не приводит к прекращению функционирования органов публичной власти, равно как соответствующие полномочия не становятся полномочиями органов публичной власти, временно их осуществляющих.

III. Перераспределение полномочий между региональными органами государствен-

ной власти и органами местного самоуправления на основе регионального закона.

Федеральные законы № 131-ФЗ и № 184-ФЗ в 2014 г. были дополнены механизмом перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации путём принятия регионального закона на срок не менее срока полномочий регионального органа законодательной власти. Были приняты Федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и Федеральный закон № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации»². С 2016 г. данный механизм был ограничен случаями, установленными федеральными законами, что нашло отражение в Федеральном законе № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³.

¹ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38501> (дата обращения: 04.04.2020).

² Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39262> (дата обращения: 04.04.2020).

³ Федеральный закон от 28.12.2016 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт

Реализация данной законодательной новеллы привела к научным дискуссиям и практическим спорам.

Во-первых, широко обсуждаемой проблемой стала процедура принятия решения о перераспределении полномочий. Перераспределение обосновывается комплексом факторов при разработке законов субъектов РФ и сопроводительной документации к ним. Но практика показала, что нередко это делается достаточно формально, требуется совершенствование методик в данном вопросе.

Однако предложение о вовлечении широких слоёв населения в решение вопросов о компетенции с использованием дорогостоящих процедур выявления общественного мнения не целесообразно. Это обесмыслит само перераспределение полномочий. Экономический эффект, который может быть достигнут в результате перераспределения, нивелируется затратами.

Во-вторых, дискуссия развернулась относительно сроков перераспределения полномочий. В настоящее время ещё сложно говорить об оптимальном сроке, поскольку с 2014 г. прошло не так много времени. С учётом имеющейся практики целесообразность законодательного установления предельного срока передачи полномочий отсутствует. Вместе с тем следует избирать разумные сроки перераспределения полномочий.

В-третьих, центральной теоретико-практической проблемой стала проблема пределов перераспределения полномочий.

В целом, очевидно, что перераспределение полномочий не может быть безгранично. Субъекты РФ могут и должны перераспределять полномочия между региональными органами и органами местного самоуправления, кроме случаев прямого запрета, содержащихся в федеральном законодательстве, в интересах обеспечения прав и законных интересов населения. При этом, безусловно, перераспределение полномочий органов местного самоуправ-

Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41619> (дата обращения: 04.04.2020)

ления имеет пределы (ограничение федеральным законом сделано в 2016 г.).

В свою очередь, в сущностном плане при перераспределении полномочий требуется обеспечение баланса развития региона и развития муниципалитета, прав населения субъекта РФ в целом и прав жителей муниципального образования, демократии местного самоуправления и территориального развития. Требуется дальнейшего совершенствования и система критериев для перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путём их передачи органам государственной власти регионов (например, уровень расчётной бюджетной обеспеченности муниципальных образований).

IV. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления на основе федерального закона (договора).

Под делегированными полномочиями мы понимаем собственные полномочия органов государственной власти субъектов РФ либо «транзитные» федеральные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления («сквозное» делегирование от РФ).

С одной стороны, такое делегирование способствовало решению многих вопросов организации жизни граждан, когда полномочия осуществлялись в шаговой доступности, но с использованием ресурсов субъектов РФ. С другой стороны, разная активность в делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления привела к существенным диспропорциям в объёме компетенции муниципальных образований в различных регионах. В такой дифференциации делегирования полномочий нужны системность и мера, поскольку при чрезмерной диспропорции в объёме переданных государственных полномочий органам местного самоуправления возникают риски отсутствия должного методического обеспечения реализации государственных полномочий, снижения контроля над их осуществлением, ухудшения регламентации осуществления передаваемых полномочий.

Стратегически неограниченное делегирование государственных полномочий привело к тому, что специфическая мера реагирования органов государственной власти на социальные проблемы стала фактически нормой государственно-муниципального управления. Такой подход уместен для преодоления кризисной ситуации, но в долгосрочной перспективе оптимальным видится реализация своих полномочий каждым уровнем осуществления публичной власти в соответствии с законодательно закреплённой постоянной собственной компетенцией. Иное дело, когда органы местного самоуправления получают перераспределённые полномочия, которые были «муниципальными», а стали государственными.

Следует отметить, что вся реформа компетенции местного самоуправления осуществлялась в поисках модели эффективной реализации и должного ресурсного обеспечения. Значительные, но ничем не обеспеченные полномочия органов местного самоуправления годами не осуществлялись должным образом. Всё это вело к социальным кризисам. С 2003 г. полномочия органов местного самоуправления были сокращены. Но гармонизация с их бюджетными возможностями не состоялась. А излишнее наделение государственными полномочиями вело к снижению эффективности их осуществления. Передача субъектами РФ ресурсов для их исполнения, а также методическая помощь были не всегда своевременны и достаточны.

Нельзя не отметить ещё одного пути перераспределения полномочий путём «квазиделегирования». В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе устанавливать за счёт средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 5 ст. 20). Речь идёт о добровольно исполняемых полномочиях органов местного самоуправления за счёт средств местных бюджетов.

Сложно не согласиться со звучащей в экспертном сообществе постановкой вопроса о неподлинной добровольности таких мер социальной поддержки, вынужденном характере подобных инициатив муниципалитетов [3]. Они вынуждены реагировать на социальные кризисы на своей территории, у них просто не остаётся иного выхода.

Излишне широкое распространение практики добровольно-принудительного исполнения полномочий органами местного самоуправления в условиях дефицита местных бюджетов влечёт риски нарушения прав и законных интересов граждан.

И всё же нельзя согласиться, что посредством передачи государственных полномочий органам местного самоуправления и путём перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, идёт огосударствление местного самоуправления [6]. В обоих названных механизмах (делегирование государственных полномочий и перераспределение полномочий) важны основания и пределы. Чрезмерное и безосновательное использование данных механизмов может вести к огосударствлению местного самоуправления. Но сами по себе названные механизмы не являются показателем огосударствления особенно в контексте конституционного приоритета взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в интересах населения (ст. 133 Конституции РФ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Поиск оптимальной модели разграничения полномочий – процесс многофакторный и динамичный. При этом на стыке теории и практики выявляются следующие основы нахождения оптимальной модели:

1. Сущностное единство публичной власти, а также её компетенции.

Закрепление в гл. 8 Конституции РФ и научное признание сущностного единства публичной власти в отношениях между регионами и муниципалитетами позволя-

ет выстраивать их эффективное взаимодействие, а единство компетенции позволяет осуществлять её перераспределение в целях повышения эффективности реализации. В настоящее время такое единство обрело конституционное оформление. Вместе с тем важно, чтобы оно было последовательно реализовано во взаимодействии региональных и местных органов в интересах населения.

2. Эффективность обеспечения прав и свобод человека и общества в целом как основная цель и смыслообразующая категория осуществления публичной власти на всех уровнях.

Права и свободы человека и гражданина определяют назначение работы всех органов власти (ст.ст. 2, 18 Конституции РФ). Все региональные органы и органы местного самоуправления имеют множество критериев эффективности в своей работе. Но именно права и законные интересы населения являются «высшим» критерием. Служение обществу является прямым назначением публичной власти. На этот ориентир следует опираться в дискуссиях об оптимальном распределении компетенции регионов и муниципалитетов, организации их взаимодействия.

3. Субсидиарность в разграничении полномочий региональных и местных властей, а также их кооперация в её реализации.

Реализация принципа subsidiarity осуществления публичной власти (а именно закрепление публично-властного полномочия на том уровне, на котором оно может с наибольшей эффективностью осуществляться) требует известной гибкости модели перераспределения полномочий. Ошибочным видится подход бесконечного исключения нефинансируемых мандатов, т. к. в условиях экономического кризиса это приведёт к лишению возможности качественного территориального управления. Вместе с тем гипертрафированная самостоятельность местного самоуправления в условиях неспособности или объективной невозможности решения вопросов местного значения местными властями самостоятельно ведёт к ущербу главного его

назначения – обеспечения прав и интересов жителей, публично-территориального сообщества.

При этом решение вопроса о принадлежности полномочия должно определяться эффективностью его реализации, а именно: оптимальностью сроков, затрат и результата. Что означает сокращение сроков и затрат при возрастании результатов. Фактически это преломление общемирового принципа субсидиарности.

В каком-то смысле законодательные новеллы 2014 г. о временном перераспределении полномочий стали ответом на практику чрезмерного наделения органов местного самоуправления полномочиями региональных органов и добровольно-принудительного исполнения нераспределённых полномочий, связанных с решением вопросов местного значения в условиях недостаточности кадровых, организационно-методических и материально-финансовых ресурсов большинства муниципальных образований. Субъекты РФ могли и должны были включиться в решении многих социальных вопросов на местах. При этом передача органам местного самоуправления полномочий, связанных с

качестве государственных полномочий не создаёт излишней нагрузки на аппарат и бюджет муниципальных образований, но даёт возможность регионам осуществлять методическую и ресурсную помощь, а также контролировать эффективность их исполнения.

Очевидно, требуется дальнейшее развитие регулирования вопросов разграничения компетенции между региональным и муниципальным уровнями осуществления власти, как в части перераспределения государственных полномочий, так и в части перераспределения муниципальных полномочий. Как представляется, в условиях гармонизации федерального и регионального законодательства с конституционным принципом единства публичной власти практику перераспределения полномочий достаточно легко сформировать в строгом соответствии с конституционными ценностями и нормами. Будущее – именно за теоретическим осмыслением и практическим воплощением подходов, соответствующих парадигме единства публичной власти.

Статья поступила в редакцию 27.03.2020.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 1. М.: Норма, 2014. 864 с.
2. Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право, 2007. № 8. С. 3–12.
3. Баженова О. И. К проблеме наделения муниципальных образований полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 14–20.
4. Васильев В. И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–29.
5. Васильев В. И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М., 2006. 363 с.
6. Зубарев С. М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex russica. 2018. № 12. С. 83–89.
7. Крылов Б. С. Проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и её субъектов // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. М., 1995. С. 43–54.
8. Не барьер, а грань сопряжения: научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальными уровнями власти / В. В. Балытников, А. А. Горбылёв, Е. Н. Михайлов и др. М.: ИИУ МГОУ, 2019. 28 с.
9. Полещенко Д. А., Чертков А. Н. Публично-властная природа местного самоуправления и государственной власти как основа их соотношения // Политика и общество. 2010. № 4. С. 5–12.
10. Современные проблемы организации публичной власти / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова, А. И. Ковлер, Н. Л. Пешин., И. А. Старостина, А. А. Троицкая, С. Н. Швердяев,

Д. Г. Шустров М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

11. Тарабан Н. А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44–49.
12. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. 280 с.
13. Чертков А. Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. М.: Юстицинформ, 2005. 224 с.
14. Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. 71 с.
15. Шугрина Е. С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 70–75.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. T. 1* [Constitutional Law of Russia. Vol. 1]. Moscow, Norma Publ., 2014. 864 p.
2. Avakyan S. A. [Gaps and defects in the Constitutional Law and ways of their elimination]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2007, no. 8, pp. 3–12.
3. Bazhenova O. I. [The issue of giving municipalities authority in the field of social support and social services]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2014, no. 7, pp. 14–20.
4. Vasilev V. I. [Local government and the Constitution of the Russian Federation]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2019, no. 6, pp. 28–29.
5. Vasilev V. I. «Vertikal» i «gorizontal». *Pravovye voprosy organizatsii vlasti* [«Vertical» and «horizontal». Legal Matters of Power Organization]. Moscow, 2006. 363 p.
6. Zubarev S. M. [To the Issue of Local Government Nationalization]. In: *Lex russica*, 2018, no. 12, pp. 83–89.
7. Krylov B. S. [The problem of legal differentiation between the Russian Federation and its subjects]. In: *Federativnoe ustroystvo: realizatsiya Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Federal Structure: Execution of the Constitution of the Russian Federation]. Moscow, 1995, pp. 43–54.
8. Bulatnikov V. V., Gorbylev A. A., Mikhailov E. N., et al. *Ne bar'er, a gran' sopryazheniya: nauchnyi doklad ob aktualnykh problemakh i perspektivakh razvitiya sovremennoi otechestvennoi modeli razgranicheniya polnomochii mezhdu regional'nym i munitsipalnym urovnyami vlasti* [Not a barrier, but a pairing line: a research report on current issues and development prospects of modern national models of differentiation of powers between regional and municipal levels of government]. Moscow, Moscow Region State University Publ., 2019. 28 p.
9. Poleshchenko D. A., Chertkov A. N. [Public power nature of local self-government and state power as the basis of their correlation]. In: *Politika i obshchestvo* [Policy and Society], 2010, no. 4, pp. 5–12.
10. Avakyan S. A., Arbuzkin A. M., Kenenova I. P., Kovler A. I., Peshin N. L., Starostina I. A., Troitskaya A. A., Sheverdyayev S. N., Shustrov D. G. *Sovremennyye problemy organizatsii publichnoy vlasti* [Modern Problems of Public Authority Organization]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p.
11. Taraban N. A. [Local government in Russia: civil society or a step on the power ladder?]. In: *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2018, no. 3, pp. 44–49.
12. Umnova I. A. *Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma* [The Constitutional Foundations of Modern Russian Federalism]. Moscow, 1998. 280 p.
13. Chertkov A. N. *Zakonodatelnoe regulirovanie v sfere sovместного vedeniya Rossiiskoi Federatsii i ee subektov* [Legislative Regulation In The Sphere of Joint Competence of the Russian Federation and its Subjects]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2005. 224 p.
14. Chirkin V. E. *Sovremennyy federalizm: sravnitelnyy analiz* [Modern Federalism: Comparative Analysis]. Moscow, 1995. 71 p.
15. Shugrina E. S. [The powers of the President of the Russian Federation in the sphere of local self-government]. In: *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2019, no. 10, pp. 70–75.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чертков Александр Николаевич – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;
e-mail: atchertkov@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexander N. Chertkov – Doctor of Law, associate professor, Senior Researcher of the Center for the Study of Problems of Territorial Administration and Self-Government, Moscow Region State University;
e-mail: atchertkov@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Чертков А. Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения её компетенции // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 2. С. 39–50.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-39-50

FOR CITATION

Chertkov A. N. State and Local Self-Government in Russia: Principle of Unity and Problems of Delimiting Competences. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 2, pp. 39–50.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-39-50