

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ» СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Козлова Наталья Васильевна

**ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК
КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ЭФФЕКТИВНОГО РЕШЕНИЯ
ЗАДАЧ В ИНТЕРЕСАХ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
д-р юрид. наук, профессор
Курчеев Валерий Сергеевич

Новосибирск 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	19
1.1. Теоретико-методологическое обеспечение формирования эффективной публичной власти	19
1.2. Историко-правовые аспекты единой системы публичной власти	35
1.3. Конституционно-правовые принципы обеспечения эффективности системы публичной власти	60
ГЛАВА 2. ИНТЕРЕСЫ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ	71
2.1. Понятие и классификация интересов населения муниципальных образований	71
2.2. Реализация интересов населения — как цель единой системы органов публичной власти	101
2.3. Роль органов местного самоуправления в системе единой публичной власти как субъектов, реализующих интересы населения	115
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЭФФЕКТИВНОГО РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ В ИНТЕРЕСАХ НАСЕЛЕНИЯ	135
3.1. Современное состояние конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в процессе эффективного решения задач в интересах населения	135
3.2. Основные направления совершенствования конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы	157
3.3. Конституционно-правовой механизм эффективной системы единой публичной власти	178

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	204
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	210
ПРИЛОЖЕНИЕ А	248
ПРИЛОЖЕНИЕ Б	251
ПРИЛОЖЕНИЕ В	254

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Совершенствование вопросов организации и функционирования публичной власти в 2020 году ознаменовало новый этап дискуссий в науке конституционного и муниципального права. При этом возникновение поправки в ст. 132 Конституции Российской Федерации предопределила интерпретационная деятельность Конституционного Суда РФ о публичной власти как единстве государственной и муниципальной власти¹. Фиксирование на конституционном уровне термина «единая система публичной власти», активно применяемого в доктрине и юридической практике, активизировало внимание юридического сообщества к многогранному раскрытию юридической природы, структуры и содержания данного института. Единая система публичной власти требует формирования и юридического закрепления конституционных основ: «системы публичной власти», категорий «эффективности», «реализации интересов населения», «конституционного механизма эффективного решения задач», «осуществления публичных функций».

В действующем законодательстве отсутствует научное определение понятия «единой системы публичной власти», что влечет неоднозначное правовое регулирование отношений органов публичной власти различных уровней. Федеральный закон «О Государственном Совете»² (далее — Закон о Государственном Совете) не дает полного представления о сущности публичной власти и механизме взаимодействия органов публичной власти, что важно для реализации конституционной нормы. Перечень форм координации и

¹ См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собр. законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708; По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // Собр. законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

² О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

взаимодействия не закрепляется и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), который является базовым. Законопроект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴ (далее — Законопроект № 40361-8) также не предусматривает отдельной статьи, посвященной этому вопросу. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁵ (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ) не обеспечивает реализацию конституционной нормы, так как не уточняет в ст. 6 формы координации и взаимодействия, определяя только участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления.

Конституционное закрепление «единой системы публичной власти» обуславливает необходимость ее исследования через основные элементы механизма эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования. В связи с конституционным оформлением единой системы публичной власти становится возможным решение отдельных институциональных проблем вследствие наличия общих публичных функций.

Актуализация показателей эффективности органов публичной власти определяется необходимостью повышения качества жизни граждан, безопасности, экономического роста и развития территории, повышения доверия населения к органам власти. Отсутствие однозначных позиций ученых и правоприменителей по определению места и роли местного самоуправления в системе публичной власти затрудняет четкое понимание потребностей населения. Категория «интересы населения», которая стала конституционной, нуждается в сущностной характеристике.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 28.04.2023).

⁵ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 27.12.2021. № 52. Ст. 8973.

Одно из наиболее существенных изменений, внесенных Законом Российской Федерации о поправке в Конституцию РФ 1993 года, закрепляет «единую систему публичной власти и необходимость взаимодействия органов публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований»⁶, а также императивно обуславливает перспективу для органов местного самоуправления стать эффективным элементом публичной власти и устойчиво развиваться в рамках новой модели. Своевременное решение проблем населения органами муниципальной публичной власти будет способствовать укреплению доверия и взаимопонимания между участниками данных общественных отношений.

Норма, которая конституционно изменила место и роль органов местного самоуправления в модели единой системы публичной власти, требует уточнений и внесения изменений в отраслевое законодательство для регулирования новых конституционно-правовых отношений, учитывая, что обсуждение законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в настоящее время продолжается.

Формирование эффективной публичной власти — процесс, претендующий на концептуальную основу и качественную правовую базу. В условиях модернизации конституционно-правового регулирования отношений в сфере эффективного решения задач в интересах населения требуется комплексное исследование, позволяющее определить основные направления такой модернизации через механизм конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти.

Степень научной разработанности темы. Теоретические, методологические и исторические аспекты публичной власти нашли отражение в трудах таких отечественных специалистов в области конституционного и муниципального права, как С.А. Авакьян, Н.А. Боброва, Н.А. Богданова, О.А. Воробьева, Н.И. Грачев, Н.М. Добрынин, А.Н. Кокотов, Ю.В. Ким,

⁶ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

В.С. Курчеев, О.Е. Кутафин, П.А. Минаков, В.С. Нерсисянц, А.Н. Писарев, И.К. Советова, Е.Б. Султанов, В.Е. Чиркин, В.А. Четвернин, С.М. Шахрай, А.А. Югов.

Раскрытию правового содержания категории «интересы населения» способствовало обращение к трудам В.П. Беляева, Е.В. Булах, С.А. Бурмистровой, А.Г. Здравомыслова, Е.Ю. Зурабаевой, Р. Иеринга, Х.В. Идрисова, С.В. Калашникова, И.Б. Кардашова, А.В. Кузьминой, А.А. Куковского, А.Г. Малиновой, П. Мичовича, С.В. Москвиной, С.И. Носова, В.Н. Сафонова, В.Ю. Туранина, Р.М. Усмановой, В.Е. Чиркина, Л.А. Шарниной.

Изучение интересов населения с позиции наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществлялось с привлечением работ М.Ю. Дитятковского, Б.В. Карцева, Н.В. Кузнецовой, А.А. Ларичева, Т.Н. Михеевой, Н.Н. Мусиновой, О.А. Стукаловой.

Исследование специфики конституционного механизма правового регулирования по решению задач в интересах населения базировалось не только на нормативных правовых актах, но и на монографиях и научных статьях С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, О.А. Воробьевой, И.В. Выдрина, С.Р. Зариповой, А.А. Ивановой, О.Л. Казанцевой, К.И. Коваленко, А.Н. Кокотова, И.П. Конюховой-Умновой, А.А. Ларичева, Н.И. Обуховой, Г.Ф. Скрипкина, Н.И. Соломка, Г.М. Суходольского, Т.Я. Хабриевой, Е.С. Шугриной.

Вместе с тем, исходя из новой редакции ч.3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, осуществление взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения не нашли достаточного рассмотрения в научных трудах.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в единой системе органов публичной власти как конституционного механизма обеспечения эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования.

Предмет исследования — конституционные основы нормативно-правового регулирования отношений в единой системе органов публичной власти для эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования, а также доктринальные положения, определяющие согласованное функционирование и взаимодействие органов власти, входящих в указанную систему, и юридическая практика.

Цель исследования — обоснование места и роли единой системы органов публичной власти как конституционно-правового механизма по эффективному решению задач сохранения и развития духовно-нравственных ценностей, энергоинформационного обеспечения и материально-технического благополучия населения муниципального образования, выявление его достоинств и недостатков, определение направлений совершенствования.

Достижение поставленной цели определяется решением следующих **задач**:

- обоснование теоретико-методологических основ обеспечения формирования эффективной публичной власти;
- установление историко-правовых аспектов единой системы публичной власти;
- определение конституционно-правовых принципов обеспечения эффективности системы публичной власти;
- формулирование и закрепление легального определения понятия «интересы населения муниципальных образований» и их классификационных свойств;
- выявление и систематизация интересов населения как цели единой системы органов публичной власти;
- юридическое раскрытие и закрепление места и роли органов местного самоуправления в единой системе публичной власти как субъектов, реализующих интересы населения;
- качественное оценивание современного состояния конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в процессе эффективного решения задач в интересах населения;

- определение основных направлений дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы;
- формулирование принципиальных особенностей конституционно-правового механизма эффективной системы единой публичной власти через критерии эффективности.

Теоретической основой исследования послужили труды видных ученых-конституционалистов: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.А. Бобровой, Н.А. Богдановой, О.А. Воробьева, Н.М. Добрынина, А.Н. Кокотова, И.П. Конюховой-Умновой, В.С. Курчеева, О.Е. Кутафина, П.А. Минакова, С.В. Нарутто, В.С. Нерсисянца, А.Н. Писарева, И.К. Советова, Е.Б. Султанова, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Б.С. Эбзеева, А.А. Югова. Кроме того большое значение для данного исследования имеют работы известных представителей науки муниципального права: И.В. Бабичева, Н.С.Бондаря, Т.М. Бялкиной, И.В. Выдрина, Н.И. Грачева, О.А. Кожевникова, Н.В. Малявкиной, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной, посвященные проблемам единой системы публичной власти. Научные труды ученых — теоретиков права: Н.М.Коркунова, В.С. Нерсисянца, В.А. Четвернина позволили углубить понимание теоретико-методологических аспектов диссертации. Проведенная систематизация знаний дает основание сформулировать вывод о том, что, с одной стороны, отдельные аспекты заявленной темы диссертационного исследования нашли свое освещение в разработках исследователей, но с другой — единая система органов публичной власти как механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования не рассматривалась и требует диссертационного исследования.

Методологической основой диссертационной работы является диалектика как всеобщий метод научного познания. Сущность диалектического понимания развития объективного мира выражается в ряде основных законов, к числу которых относится закон единства и борьбы противоположностей. В процессе решения поставленных задач соискатель использовал совокупность

обще- и частнонаучных методов познания. Так, комплексный анализ необходим для понимания конституционной модели публичной власти, места и роли органов местного самоуправления в системе публичной власти, особенностей их взаимодействия с органами государственной власти. Системный подход применяется для сравнительной оценки теории и практики, формулирования рекомендаций по уточнению законодательства. Для понимания процесса становления и развития публичной власти в Российской Федерации использовался исторический метод исследования. Сравнительный метод определил тенденции развития интересов населения муниципальных образований, взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Активно использовались методы дедукции и индукции, которые позволили сформулировать итоговые выводы. Формально-юридический метод является базовым в рамках проведенного исследования, так как применяется при изучении правовых явлений и процессов, позволяет исследовать правовую основу, выявить взаимосвязи изучаемых субъектов и объектов. Оценка практики органов публичной власти осуществлялась с помощью статистического метода.

Нормативно-правовую основу исследования составили источники трех уровней публичной власти: Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, акты федеральных органов исполнительной власти, региональные и муниципальные нормативные правовые акты. Документы стратегического планирования различного уровня публичной власти позволили проанализировать учет интересов населения при поэтапном регулировании общественных отношений.

Эмпирической основой исследования стали судебная практика Конституционного Суда РФ, статистические и аналитические данные, а также обзоры практической деятельности органов местного самоуправления. Особое внимание было уделено правовым позициям, содержащимся в решениях органа конституционного контроля. Материалы практики муниципальных образований и органов публичной власти (доклады о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации,

методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления и др.) помогли доказать теоретические тезисы и сделать обобщающие выводы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что соискатель рассматривает единую систему публичной власти как механизм эффективного решения задач с позиции реализации интересов населения муниципальных образований. Интересы населения муниципального образования раскрываются через единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия, обуславливающих высокое качество и уровень жизни человека и гражданина в муниципальном образовании, учитываемых органами публичной власти при принятии управленческих решений. Обосновывается синергетическая эффективность данного триединства через непосредственную устойчивую связь элементов триады, формулируются критерии их оценки.

Правовое обеспечение трансформации единой системы публичной власти предполагает необходимость унификации соответствующего понятийного аппарата с целью реализации единообразной юридической практики. Вследствие этого соискателем предлагаются доктринальные положения и научно обоснованные изменения законодательства, связанные с закреплением норм-дефиниций, касающихся таких понятий, как публичная власть, публичные функции, имеющие государственное значение, интересы населения муниципальных образований.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена научной новизной выводов и предложений, которые позволят совершенствовать законодательную основу и эффективно решать стоящие перед органами публичной власти задачи в интересах населения муниципальных образований при реализации конституционной нормы, закрепленной ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

Сформулированные критерии и целевые индикаторы, обеспечивающие реализацию конституционной нормы, будут способствовать пониманию

механизма конституционно-правового регулирования. Формирование понятийного аппарата (дефиниций) и уточнение отдельных составляющих конституционной нормы обеспечат единообразную правоприменительную практику. Новый взгляд на систему интересов населения муниципального образования учитывает все интересы населения, и создает научно-теоретическую основу для эффективного решения задач, стоящих перед органами публичной власти.

В итоге проведенного диссертационного исследования получены следующие результаты: проанализирована теоретико-методологическая основа обеспечения формирования эффективной публичной власти; освещены историко-правовые аспекты единой системы публичной власти; определены конституционно-правовые принципы обеспечения эффективности системы публичной власти; сформулировано определение понятия «интересы населения муниципальных образований» и их классификационные свойства; выявлены и систематизированы интересы населения как цели единой системы органов публичной власти; выявлено место и роль органов местного самоуправления в единой системе публичной власти как субъектов, реализующих интересы населения; дана качественная оценка современного состояния конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в процессе эффективного решения задач в интересах населения; определены основные направления дальнейшего совершенствования конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы; сформулированы принципиальные особенности конституционно-правового механизма эффективной системы единой публичной власти через критерии эффективности.

Полученные результаты позволяют сформулировать и вынести на **защиту следующие положения**, в которых нашла отражение научная новизна диссертации:

1. Для согласования различных элементов единой системы публичной власти и обеспечения научной платформы по реализации конституционной нормы

в контексте единого толкования понятия категории «публичная власть» предложено следующее определение: «Публичная власть — это волевой механизм воздействия многонационального народа Российской Федерации на субъектов конституционно-правовых отношений в интересах населения, реализуемый им непосредственно либо через систему органов публичной власти, включающую федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления».

2. Обосновано, что в целях формирования оптимальной модели координации и взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества для решения задач в интересах населения муниципальных образований, соответствующей критериям количественного и качественного характера определить эффективность единой системы публичной власти как показатель (или совокупность показателей) конституционно-правового механизма ее организации, а также как синергетическое триединство взаимных интересов общества, личности и государства.

3. Дано авторское научно обоснованное определение «интересы населения муниципального образования» как конституционно-правовой категории, под которыми понимаются единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия населения, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина, являющихся основополагающими целями для органов государственной власти и местного самоуправления при принятии и реализации управленческих решений в системе единой публичной власти.

4. Для эффективной реализации задач по обеспечению интересов населения на определенной территории научно обосновано определение «публичной функции, имеющей государственное значение в единой системе публичной власти», с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Предлагается следующее понятие «Публичная функция, имеющая государственное значение в единой системе публичной власти, — это деятельность органов публичной власти (органов государственной власти и местного самоуправления), направленная на обеспечение единства при принятии решений по организации, координации и взаимодействию в реализации задач в интересах населения».

5. Автором предложены формы организации, координации и взаимодействия для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. В связи с возникновением новых конституционных отношений доказана необходимость совершенствования норм права, регулирующих взаимодействие органов публичной власти для эффективного решения задач. Обоснована необходимость внесения дополнения в ст. 2 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и закрепления нормы следующего содержания:

«Органы государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти осуществляют организацию, координацию и взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации в следующих формах:

- 1) заключение договоров и соглашений;
- 2) использование информационно-коммуникационных технологий;
- 3) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- 4) направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти;
- 5) перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- 6) реализация права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

7) создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп;

8) участие органов местного самоуправления в реализации документов стратегического планирования;

и другие формы взаимодействия, закрепленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

6. Обосновано, что конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований представляет собой систему публичной власти, совокупность нормативных и ее организационных средств, обратную связь между институтами гражданского общества и органами публичной власти.

Выработаны новые критерии эффективности механизма функционирования публичной власти как индикаторы оценки деятельности органов публичной власти регионального и муниципального уровней, которые будут отражать не только количественные, но и качественные показатели с целью повышения качества правоприменительной практики, учета баланса интересов общества, личности и государства на территории муниципального образования.

7. На основе выработанных научных положений в целях обеспечения реализации ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, совершенствования единой системы публичной власти и юридической практики предлагается:

1) конституционно-правовую модель эффективной системы публичной власти оценивать по следующим критериям:

- реальное участие граждан в управлении государством на различных уровнях публичной власти;
- доверие граждан к политике, проводимой органами публичной власти;
- соблюдение и реализация конституционных ценностей.

2) внести следующие изменения в действующее законодательство Российской Федерации:

- закрепить норму–дефиницию «публичная власть» в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»;

- дополнить ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовой интерпретацией категории «интересы населения муниципального образования».

- закрепить норму-дефиницию «публичные функции, имеющие государственное значение» в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что предложения, сформулированные по итогу исследования, могут в дальнейшем использоваться в правотворческой деятельности органов публичной власти для совершенствования правового регулирования отношений в единой системе публичной власти.

Материалы диссертации могут быть использованы в дальнейших исследованиях единой системы публичной власти, интересов населения муниципальных образований и при преподавании учебных дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право», «Теория государства и права».

Апробация результатов диссертации. Диссертационное исследование подготовлено в Научно-образовательном центре «Юридических технологий» Сибирского института управления — филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Результаты диссертационного исследования изложены в выступлениях на Международной научно-практической конференции «Перспективы развития российского законодательства в условиях правового и экономического реформирования» (Самара, 2021), Всероссийской национальной научно-практической конференции «Проблемы формирования правового социального

государства в современной России» (Новосибирск, 2021), Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, 2022), IX Общероссийском годовом собрании теоретиков права «Законодательство в обустройстве российской жизни: история и современность» (к 250-летию со дня рождения М.М. Сперанского) (Москва, 2022), Всероссийской (национальной) научно-практической конференции с международным участием «Правовые технологии в современной юриспруденции», посвященной памяти профессора А.К. Черненко (Новосибирск, 2022), Международной научной конференции «Современные правовые и международно-правовые вопросы культурно-исторических типов (к 200-летию со дня рождения Н.Я. Данилевского)» (Кемерово, 2022).

Основные теоретические и практические аспекты, сформулированные автором в диссертационном исследовании, нашли свое отражение в публикациях соискателя, из которых 7 — в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования России:

1) Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 20–23. DOI: 10.18572/1813-1247-2022-7-20-23 (ВАК);

2) Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 57–60. (ВАК);

3) Козлова Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Современное право. 2022. № 4. С. 38–44. DOI 10.25799/NI.2022.78.47.007 (ВАК);

4) Козлова Н.В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 14–21. DOI: 10.25205/2542-0410- 2022-18-1-14-21 (ВАК);

5) Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения

конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 35–40. DOI 10.25799/NI.2022.61.47.005 (БАК);

6) Козлова Н.В., Кулешова Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2021. № 11 (162). С. 138–141. DOI 10.46320/2073-4506-2021-11-162-138-141 (БАК);

7) Козлова Н.В. Правовые аспекты организации общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 8–10. (БАК).

Структура диссертации определяется целью и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка литературы, приложений.

В приложениях представлена справочная информация: перечень решений органа конституционного контроля в которых используется категория «публичная власть», графики показателей достижения установленных целей по документам стратегического планирования г. Новосибирска и сравнение показателей достижения целей социально-экономического развития г. Новосибирска на основании Стратегического плана и Стратегии.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

1.1. Теоретико-методологическое обеспечение формирования эффективной публичной власти

«Закрепление в гл. 8 Конституции Российской Федерации новых положений создает иные основы взаимодействия между органами публичной власти и изменяет модель конституционного строя, становление и развитие которого продолжаются и в настоящее время. При изменении модели конституционного строя неизбежно изменяется и порядок взаимодействия органов местного самоуправления с другими органами публичной власти, населением и институтами гражданского общества, иначе могут определяться приоритеты интересов общества, государства и личности. Не во всякой модели конституционного строя органы местного самоуправления смогут стать центром гражданского общества. Основные направления и эффективность взаимодействия органов местного самоуправления и гражданского общества в значительной степени определяются конституционными принципами и в том числе тем, что понимается под конституционным строем»⁷.

Доктринальный анализ публичной власти невозможен без раскрытия научных подходов к категории «конституционный строй», так как, во-первых, организация публичной власти является составной частью конституционного строя, во-вторых, развитие конституционного строя предопределяет в дальнейшем модернизацию публичной власти, а в-третьих, воззрения на конституционный строй влияют на формирование концептуальных основ публичной власти. При этом принципы и ценности, определяющие содержание

⁷ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 36.

конституционного строя, обеспечивают баланс интересов общества, личности и государства.

В первых главах конституций советского периода использовались категории «общественный строй» и «общественное устройство», которые имели социальную нагрузку. На основе этого формулировались конституционные нормы последующих глав.

Термин «конституционный строй» в качестве политико-правовой категории впервые получил юридическое закрепление на I Съезде народных депутатов РСФСР в 1990 году. Правовой основой для этого стало Постановление СНД РСФСР от 20.06.1990 «О механизме народовластия в РСФСР»⁸. Впоследствии VI Съездом народных депутатов в новые редакции Конституции РСФСР 1978 года было включено положение о незыблемости основ конституционного строя Российского государства⁹.

«Дефиниция “конституционный строй” не нашла отражения в нормах действующего Основного закона. Вследствие этого отсутствует единообразное понимание его содержательного аспекта, как среди теоретиков, так и среди правоприменителей, начиная с момента введения в правовое поле и по сей день. Поэтому в доктрине конституционного права отсутствует единый подход к решению вопроса о соотношении данной категории с категориями “общественный строй” и “государственный строй”.

Категория “конституционный строй” имеет достаточно глубокий содержательный смысл и может раскрываться с философской точки зрения, так как содержит в себе много противоречий, и в этом плане ее можно раскрыть через законы диалектики»¹⁰.

С.М. Шахрай утверждает, что «принципиальная новизна основ... состоит в признании человека, его прав и свобод высшей ценностью. Отныне центральное место в системе отношений, охватываемых понятием “конституционный строй”,

⁸ О механизме народовластия в РСФСР: постановление СНД РСФСР от 20.06.1990 (ред. от 25.10.1990) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст. 52.

⁹ Лебедева Н.В., Огурцов А.Ю. Теоретические подходы к определению конституционного строя РФ и его основ // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 1. С. 87.

¹⁰ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 36.

занимает человек, его конституционно-правовой статус, его жизнь, честь, достоинство и свобода, личная неприкосновенность, естественное и неотчуждаемое право быть собственником»¹¹.

По мнению В.С. Курчеева, такой подход конституционно закрепляет либеральный метод государственного устройства (западная цивилизационная модель), где на первое место в итоге выходят эгоистические интересы личности, а эффективность управления утрачивается. Поэтому автор данного суждения предлагает интересы личности, общества и государства рассматривать только в триединстве духовно-нравственных, энергоинформационных и материально-технических основ устойчивого развития.

С точки зрения профессора С.А. Авакьяна, категория «“конституционный строй” отражает устои, прежде всего, общества как “среды обитания” государства и далее уже самого государства; понятие “государственный строй” предполагает обзор всех деталей устройства государства, деятельности его органов, взаимодействия государства и общественных объединений»¹². «Понятие “конституционный строй” больше обращено к сущностным, базовым началам общества и государства, охватывает всю совокупность ключевых политических отношений, в этом является исходным для “государственного строя”»¹³.

«Общественный строй является социально-политическим понятием, охватывающим всю сумму социальных отношений в обществе»¹⁴; конституционный строй — это «совокупность определенных гарантий подчиненности государства праву»¹⁵, полагал О.Е. Кутафин.

Ряд конституционалистов придерживаются мнения о том, что конституционный строй включает в себя общественный и государственный строй. Так, А.Н. Кокотов считает, что конституционный строй — это «модель устройства общества и государства, задаваемая всем множеством

¹¹ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учеб. М.: Статут, 2017. С. 106.

¹² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2014. Т. 1. С. 346.

¹³ Там же. С. 347.

¹⁴ Кутафин О.Е. Государственное право Российской Федерации: курс лекций. Т. 1. М., 1993. С. 108.

¹⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 37–38.

конституционно-правовых норм»¹⁶. Н.А. Богданова рассматривает конституционный строй как «устройство государства и общества, закрепленное нормами конституционного права»¹⁷.

С позиции Н.А. Бобровой «конституционный строй — это и цель, и средство, и процесс, и результат. Причем эти “точки измерения” конституционного строя меняются местами в зависимости от того, в интересах какого субъекта политики он “измеряется”. Если определенный политико-конституционный субъект (партия, президент, парламент и сам народ) добивается изменения соотношения политических сил (то есть изменения сущностных характеристик конституционного строя), то достигнутое качество конституционного строя из цели превращается в результат, а соответствующий субъект из “революционного” превращается в “консервативный”»¹⁸. При этом автор полагает, что «интересы народа и конституционного строя в идеале должны быть тождественными понятиями»¹⁹.

По мнению профессора В.С. Курчеева, данное понятие должно базироваться на законах диалектики. Следовательно, конституционный строй — это единство и борьба противоположностей общественного и государственного строя, определяющих динамику движения и развития.

По итогу изучения концепций соотношения понятий конституционного строя, общественного строя и государственного строя мы придерживаемся позиции конституционалистов, считающих, что конституционный строй включает общественный и государственный, так как это будет способствовать эффективному решению задач в интересах населения соответствующих территорий органами публичной власти. При этом развитие конституционного строя влияет на концептуальные аспекты публичной власти, ее организацию и функционирование.

¹⁶ Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций. М., 2013. С. 51.

¹⁷ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 84.

¹⁸ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. М.: Юнити-Дана, 2017. С. 40.

¹⁹ Там же. С. 49.

В рамках любой конституционной модели неизбежно встает вопрос о соотношении интересов государства, гражданского общества и личности. Конституционно-правовая концепция взаимоотношений общества, личности и государства имеет как теоретическое, так и практическое значение и вследствие этого исследовалась в многочисленных трудах ученых-конституционалистов, в частности, Н.А. Богдановой²⁰, Л.Д. Воеводина²¹, Д.Л. Златопольского²², Е.В. Титовой²³ и др.

Для формирования конституционно-правового механизма эффективной системы единой публичной власти необходимо переосмысление концепции взаимодействия общества, личности и государства в государстве устойчивого развития, которое основывается на взаимном развитии и ответственности общества, личности и государства. Вопрос о соотношении системоцентризма, персоноцентризма и солидаризма в Конституции Российской Федерации является дискуссионным в конституционно-правовой доктрине.

«Системоцентризм в крайнем его выражении предполагает приоритет интересов целого, т.е. общества или разного уровня коллективов, где человек есть лишь объект воздействия. Персоноцентристская традиция, напротив, исходит из главенства интересов и прав отдельной личности, где человек выступает в качестве высшей ценности. Солидаризм, как и следует из самого понятия, является моделью, призванной объединить лучшие черты двух других типов, что предполагает гармоничное сочетание интересов личности с интересами общества и государства»²⁴. Б.С. Эбзеев, являясь сторонником концепции солидаризма, пишет о том, что российская Конституция выступает в качестве политико-правовой формы выражения свободы личности в государственно-организованном обществе, и в ее основе находятся «три кита» конституционализма: власть,

²⁰ Богданова Н.А. К новой концепции преподавания конституционного права // Государство право. 1994. № 7. С. 11–27.

²¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ; Инфра-М; Норма, 1997. 304 с.

²² Златопольский Д.Л. Государство и личность: основы взаимоотношений // Вестн. Моск. ун-та. 1993. № 1. С. 3–12.

²³ Титова Е.В. К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека // Lex russica (Русский закон). 2018. № 11. С. 69–82.

²⁴ Там же. С. 76.

суверенитет и свобода личности, а достижение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства — главная цель»²⁵.

Придерживаясь концепции солидаризма, где главная цель — достижение баланса между интересами общества, личности и государства, полагаем, что соборность интересов общества (системоцентризм), забота о личности (персоноцентризм) и стратегическое планирование государственного управления сформируют модель устойчивого развития и будут способствовать эффективному решению задач в интересах населения единой системой органов публичной власти.

С точки зрения А.Н. Писарева, «исходя из единой публичной сущности государства и гражданского общества, можно сказать, что эффективность государственного управления во многом зависит от того, насколько оно функционирует на благо гражданского общества без внешних импульсов и встрясок. О единстве и неразрывной взаимосвязи в Российской Федерации государства и гражданского общества можно говорить применительно к основным конституционным характеристикам демократического, правового, социального государства, в которых находят свое отражение важнейшие постулаты, ценности, цели гражданского общества в России»²⁶.

«На наш взгляд, невозможно утверждать, что в современной России полностью сформировано гражданское общество, так как оно не включено в качестве управленческого элемента в существующую конституционную модель и в систему публичной власти.

Необходимо заметить, что полного единства между интересами государства и гражданского общества быть не может, иначе государство утратит свой статус как управленческий аппарат. Данные интересы могут не совпадать по отдельным аспектам. При этом важно понимать, чьи интересы превалируют. В настоящее время существует несколько концептуальных подходов к взаимодействию и познанию взаимоотношений государства, общества и личности:

²⁵ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М., 2013. С. 360.

²⁶ Писарев А.Н. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Рос. гос. ун-т правосудия, 2017. С. 16.

1. Либеральная модель предусматривает, что первое место занимает личность, затем общество и только потом государство. Классическими представителями естественно-правовой школы правопонимания являлись Г. Гроций, Дж. Локк, Ш. Монтескье. Данная концепция предполагает примат интересов личности над интересами государства. Она начала развиваться в России после распада Советского Союза. Поэтому разработчики нового Основного закона посчитали необходимым закрепить в ст. 2 Конституции Российской Федерации 1993 года положения о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а обязанность государства — признавать, соблюдать и защищать их»²⁷. Тем самым они отошли от советской модели, когда интересы государства превалировали над интересами личности.

2. Восточная (цивилизационная) модель закрепляет конструкцию, в которой государство в приоритете, а только затем идут общество и личность. «Концепция приоритета государственных интересов над личными была сформирована в Советском государстве, где социальная организация общества строилась на традиции системоцентризма. Для всей политической системы того времени было характерно отрицание идеи индивидуализма, провозглашалась общинная идеология, коллективизм. Личностью считался по сути дела только трудящийся человек, только он был достоин заботы и защиты государства», — справедливо замечает К.А. Бабаджанян²⁸.

3. В рамках евразийской модели общество выходит на первый план, а за ним личность и только в конце государство. Данная концепция строится на основе доктрины оптимума, которая предполагает равенство между интересами государства и интересами личности. В жизнедеятельности общества посредством сочетания индивидуальных и государственных начал обеспечивается баланс интересов личности и государства»²⁹. В своей монографии Ю.И. Скуратов

²⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 30.06.2021).

²⁸ Бабаджанян К.А. Современная концепция взаимоотношений государства и личности // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4. С. 114.

²⁹ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 36–37.

отмечает, что «евразийская правовая модель адекватно отражает самобытность российской государственности»³⁰.

Анализ данных подходов «позволяет выявить, насколько каждый из субъектов вмешивается в интересы другого участника правоотношений. Первые две модели уже исчерпали себя, так как не могут ответить на вызовы, которые стоят сейчас перед институтами государства. В этом плане примером служат Европа, США, СССР. Третья модель не апробирована. Новым подходом может быть модель устойчивого развития, которая возьмет только лучшее из каждой: заботу о личности, соборность интересов общества и управленческие элементы государства. Если развивать отдельно личность, отдельно общество и отдельно государство, то в итоге имеет место потеря одного из элементов. Поэтому развиваться необходимо в рамках триединства, используя синергетический эффект. Только в этом случае высока вероятность построения модели единства интересов. При этом компетентное и гармоничное управление данной моделью обеспечит достижение высоких результатов»³¹.

Можно согласиться с утверждением профессора В.С. Курчеева о том, что «конституционная цель — устойчивое развитие личности, общества и государства — является одним из определяющих элементов механизма идеального социального управления, направленного на оптимальное интегрирование интересов указанных субъектов правоотношений в условиях соблюдения либеральных ценностей»³². «Целью конституционного строя должно быть устойчивое развитие общества, государства и личности в их триединстве в рамках самоорганизующейся синергетической системы. В этом случае органы местного самоуправления смогут стать центром гражданского общества. Учитывая, что одним из факторов модернизации Российской Федерации³³ стала общепризнанная

³⁰ Скуратов Ю.И. Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития: монография. М.: Проспект, 2021. С. 28.

³¹ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 37.

³² Курчев В.С. Теоретико-правовая природа конституционного целеполагания. URL: <https://docplayer.ru/88419024-Dekan-yuridicheskogo-fakulteta-ngu-doktor-yuridicheskikh-nauk-professor-kurcheev-v-s-teoretiko-pravovaya-priroda-konstitucionnogo-celepologaniya.html> (дата обращения: 20.05.2021).

³³ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 // Собр. законодательства РФ. 1996. № 15. ст. 1572.

концепция устойчивого развития, реализующаяся через документы стратегического планирования, в которых закрепляются отдельные концепты устойчивого развития³⁴.

Синергетический эффект является универсальной междисциплинарной категорией, он предполагает возрастание результативности за счет взаимодействия всех субъектов (по сравнению с ситуацией, когда они действуют отдельно друг от друга), интеграции и появления самоорганизующейся системы.

В научных исследованиях встречается следующая систематизация синергетических эффектов, которую также можно применить к системе «общество—личность—государство»³⁵:

«1. По количеству взаимодействующих субъектов: бинарные (во взаимосвязи участвуют два субъекта); тернарные (три субъекта); тетранарные (четыре субъекта); многофакторные (участвуют субъекты, которые в своем составе имеют систему связанных субъектов).

2. По местонахождению взаимодействующих субъектов: внутренний (возникает внутри предприятия); внешний национальный (между предприятием и субъектом за его пределами, но в границах одного государства); внешний международный (между предприятием и субъектами, находящимися за пределами государства).

3. По знаку результата: положительные и отрицательные. При этом эффект синергии — как положительный, так и отрицательный — может возникнуть в результате взаимодействия всех составных элементов и факторов организации. Так, если элементы и факторы не взаимодействуют друг с другом, то, естественно, возникает отрицательный синергетический эффект, в противном случае, если есть взаимодействие, — положительный»³⁶.

³⁴ Все государственные программы соответствуют целям устойчивого развития системы ООН и сгруппированы в пять программных блоков: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Обеспечение национальной безопасности», «Сбалансированное региональное развитие», «Эффективное государство». // URL: <https://www.gosprog.ru/about-gosprogramms/> (дата обращения: 17.12.2022).

³⁵ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 37.

³⁶ Финогенова Е.А. Синергетический эффект: подходы к определению и классификация // Вестник науки и образования. 2017. № 5 (29). С. 71.

«Данная систематизация позволяет сделать вывод о том, что в рамках рассматриваемой конституционной модели синергетический эффект будет тернарным (три участника — общество, личность и государство), внешним национальным (взаимодействие осуществляется в границах одного государства), положительным (наличие должного уровня взаимодействия общества, личности и государства), но может быть и отрицательным, если не будет необходимого уровня взаимодействия и взаимодополнения.

Рассмотрение правовых институтов и отраслей с позиции философской категории «триединство» — явление не новое, так как в этом случае учитываются взаимосвязи в системе»³⁷. В праве оно применяется при раскрытии типов правопонимания и правовых институтов. В частности, профессор В.С. Нерсисянц утверждал, что «содержание либерально-юридической концепции составляет последовательная конкретизация этого сущностного принципа права — формального равенства, выраженного триединством равной меры, свободы и справедливости»³⁸. Профессор М.П. Чубинский рассматривал юридическое учение о преступлении в триединстве³⁹, а профессор С.Э. Либанова пишет о триедином статусе российской адвокатуры⁴⁰. С.А. Мосин обосновывает идею о том, что «понимание сущности конституционного принципа в его правовом триединстве позволяет законодателю, в том числе выявлять и нормативно закреплять конкретизирующие конституционные принципы правовые аспекты, тем самым более точно осуществлять правовое регулирование, выстраивать законотворческую деятельность в зависимости от актуальных потребностей правовой действительности»⁴¹. Е.И. Алексеевская считает, что «механизм

³⁷ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 38.

³⁸ Лапаева В.В. Типы правопонимания: правовая теория и практика: монография. М.: Рос. акад. правосудия, 2012. С. 222.

³⁹ Чубинский М.П. Очерки уголовной политики: понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента науки уголовного права / сост. и вступ. ст. В.С. Овчинского, А.В. Фёдорова. М.: Инфра-М, 2008. С. 80.

⁴⁰ Либанова С.Э. Российская адвокатура в XXI веке и ее триединство // Вестн. Ун-та им. О.Е. Кутафина. 2017. № 12 (40). С. 87.

⁴¹ Мосин С.А. Правовое триединство как форма существования конституционных принципов // Государственная служба и кадры. 2019. № 4. С. 52.

исправления судебных ошибок обладает диалектическим триединством»⁴². Н.С. Бондарь в своей монографии раскрывает «ценностное триединство онтологических компонентов Конституции Российской Федерации»⁴³. Разделяя мнение указанных ученых о возможности использования категории триединства, остановимся на его системных аспектах.

«Триединство общества, личности и государства необходимо для того, чтобы обеспечить равновесие и целостность данной системы; учитывать закономерности развития всех трех составляющих в их взаимосвязи; достигнуть баланса интересов между ними; принимать нормативные правовые акты, понимая системные взаимосвязи неравных субъектов, их интересы и совместный потенциал. В совокупности все это позволит перейти на следующую ступень развития общества, личности и государства»⁴⁴.

«Материалистическая диалектика — это методологическая основа научного оперирования правовыми понятиями и категориями, база осмысления прикладной логики правовой теории», утверждал профессор А.М. Васильев⁴⁵. Профессор Д.А. Керимов, раскрывая структурно методологию, обозначал высшим уровнем «диалектико-мировоззренческий, определяющий главные направления и общие принципы познания в целом»⁴⁶. В связи с этим, на наш взгляд, методологически верно обратить внимание на «объективные законы диалектики, которые, с одной стороны, обеспечивают устойчивость, а с другой — развитие личности, общества и государства. Одним из данных законов является сформулированный в рамках немецкой классической философии в XIX веке закон единства и борьбы противоположностей»⁴⁷. Его онтологический смысл заключается в том, что «все объекты, явления и процессы окружающего мира, являющиеся едиными (или

⁴² Алексеевская Е.И. Законы развития судебной системы. М.: Юстицинформ, 2016. С. 43.

⁴³ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Юр. норма, Инфра-М, 2018. С. 202.

⁴⁴ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 38.

⁴⁵ Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. С. 263.

⁴⁶ Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права: монография. 3-е изд., перераб. и доп. М.: СГА, 2003. С. 86.

⁴⁷ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 38.

тождественными) по своей внутренней сущности, заключают в себе противоположные начала. Именно такая внутренняя сущность вещей создает предпосылки для их постоянного развития. Чтобы это развитие происходило, противоположности должны быть сторонами одной и той же сущности. Они должны не только противостоять, но и взаимодополнять друг друга»⁴⁸.

«С нашей точки зрения, данный закон можно применить и при рассмотрении соотношения конституционного строя, государственного строя и общественного строя. Для того чтобы органы местного самоуправления стали центром гражданского общества и могли представлять его интересы, а также учитывать интересы публичной власти, необходимо, чтобы модель конституционного строя была единством и борьбой противоположностей общественного и государственного строя. Только при таком условии будет правильный баланс между интересами общества, интересами личности и интересами государства»⁴⁹.

М.А. Краснов, будучи участником Конституционного совещания 1993 года, обращал внимание на то, что формулировка ст. 12 Основного закона («органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти») не совсем удачная, вследствие этого «двойственность природы местного самоуправления не только затрудняет его научное и законодательное определение, но и влияет на практику. Разработчики, обозначив полный разрыв местного самоуправления с принципом “демократического централизма”, тем самым присягнули “общественной” теории местного самоуправления в старинном ее понимании»⁵⁰.

В связи с этим вспомним общественную и государственную теории местного самоуправления и то, что в соответствии с конституционными нормами местное самоуправление в Российской Федерации имеет двойственную природу,

⁴⁸ Фалейчик В. Закон единства и борьбы противоположностей в философии. URL: https://syl.ru/turbopages.org/syl.ru/s/article/195304/new_zakon-edinstva-i-borbyi-protivopolojnostey-v-filosofii (дата обращения: 20.05.2021).

⁴⁹ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 38.

⁵⁰ Краснов М.А. Введение в конституционное право с разъяснениями сложных вопросов: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИД ВШЭ, 2020. С. 361.

соединяя общественные и государственные начала. Так, в понимании Н.М. Коркунова «общественная теория исходит из противоположения местного сообщества государству, общественных интересов — политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведали только собственные интересы. Государственная теория самоуправления, напротив, в самоуправлении видит возложение на местное общество осуществления задач государственного управления, службу местного общества государственным интересам и целям. С этой точки зрения самоуправление предполагает не противоположение и обособление местного общества и государства, а призыв местного общества на службу государству»⁵¹.

Реализация закона единства и борьбы противоположностей в рамках данной модели базируется на следующих конституционных принципах: «в пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятельно» (ст. 12 Конституции Российской Федерации); «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции Российской Федерации); «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти» (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Вследствие этого каждый из органов публичной власти имеет свои предметы ведения, где органы местного самоуправления должны выражать интересы населения как основа гражданского общества, и в этом заключается противоположность. Данный тезис подтверждается судебными решениями⁵². Но так как они входят в систему публичной власти, соответственно, будет проявляться единство, выражающееся в функциональном взаимодействии для решения определенных задач. «При этом, с одной стороны, органы местного самоуправления, будучи в единой системе с органами публичной власти, должны реализовывать публичные функции и поддерживать баланс интересов с органами государственной власти. А с другой

⁵¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II: Часть особенная. 6-е изд. СПб., 1909. С. 488.

⁵² См.: Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 10.10.2022 по делу №А10-5735/2022. URL: <http://shugrina.ru/content/sud-obyazal-vozmestit-mestnomu-byudzhetu-27-mln-rub-poskolku-polnomochiya-po-predostavleniyu> (дата обращения: 01.12.2022); Определение восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 06.04.2021 по делу № 88-6142/2021. URL: <http://shugrina.ru/content/organy-mestnogo-samoupravleniya-ne-dolzhen-zanimatsya-osveshcheniem-avtomobilnoy-dorogi.html> (дата обращения: 01.12.2022).

стороны, должны обеспечивать реализацию интересов гражданского общества на соответствующей территории, будучи доступными для взаимодействия»⁵³.

Учитывая правовую позицию органа конституционного контроля, который говорит о функциональном единстве системы публичной власти, можно утверждать, что органы публичной власти выполняют одни функции, связанные с реализацией ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации, которые определяют, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, но в то же время самостоятельны. Функциональное единство публичной власти говорит о том, что, с одной стороны, публичная власть — это единое целое, с другой — составные части данной системы относительно самостоятельны и взаимодействуют между собой.

Поэтому возникает необходимость конкретизации публичных функций, которые будут совместно осуществляться органами государственной власти и органами местного самоуправления для эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории. Возможно, это целесообразно определить через предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

«Сотрудничество возможно через ряд институтов, которые определены законодательством, но требуют активной инициативы со стороны граждан, групп граждан, общественных организаций, ассоциаций, объединений граждан, социальных движений, территориального общественного самоуправления. Зачастую институтам гражданского общества не хватает сил и времени, а также правовых знаний, опыта нормотворчества. Поэтому они должны четко сформулировать задачи органам местного самоуправления, решение которых в дальнейшем обеспечит их интересы. Духовно-нравственные, энергоинформационные и материально-технические интересы населения могут

⁵³ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 38.

обозначаться через инициативные проекты, обращения граждан, общественные обсуждения, правотворческую инициативу и другие формы участия в осуществлении местного самоуправления и находить оформление в программных документах. В результате создается эффективный управленческий механизм, который обеспечивает согласованность действий гражданского общества и органов местного самоуправления, не посягая на общие интересы государства.

Однако проблема состоит в том, что у органов местного самоуправления пока нет, не только необходимых полномочий, но и нередко желания выяснять интересы институтов гражданского общества (граждан, политических партий, этнических общностей, спортивных объединений, творческих союзов и т.д.), организовывать их реализацию на соответствующей территории. Чем выше уровень самоидентификации и самоорганизации гражданского общества, тем выше синергетический эффект триединства в рамках единой системы «общество–личность–государство». При этом государство через органы муниципальной власти предоставляет гражданскому обществу возможность участия в самоуправлении»⁵⁴.

О категории «уровни публичной власти» впервые сказал орган конституционного контроля в своем постановлении от 10.06.1998 № 17-П⁵⁵. Назначение каждого уровня публичной власти — муниципального и государственного (федерального и регионального) — в рамках модели, где конституционный строй — это единство и борьба противоположностей общественного и государственного строя, состоит в том, что, во-первых, оба уровня осуществляют власть народа, вследствие чего должны действовать во благо граждан; во-вторых, у каждого уровня своя ниша, которую он занимает за счет законодательно закрепленных полномочий на определенной территории (федеральный — Российская Федерация, региональный — субъекты Российской Федерации, муниципальный — муниципальные образования).

⁵⁴ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 39.

⁵⁵ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // Собр. законодательства РФ. 22.06.1998. № 25. Ст. 3002.

В совокупности все уровни входят в расширительное толкование механизма государства. Предназначение государственного уровня заключается в обеспечении управления делами государства гражданами как непосредственно, так и через представителей. При этом муниципальный уровень власти является наиболее приближенным к населению, поэтому именно здесь граждане с активной гражданской позицией могут проявить себя, так как на этом уровне законодательно сформированы реальные возможности для осуществления власти.

Взаимодействие всегда предполагает активную совместную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такая деятельность происходит в определенных формах, с соблюдением определенных принципов и обусловлена конкретной моделью взаимодействия⁵⁶. Но в то же время необходимо учитывать, что каждый уровень власти, в свою очередь, в дальнейшем взаимодействует с гражданским обществом, и в этих случаях должны соблюдаться принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 года и законодательстве: гласности, открытости, законности, доступности и достоверности информации, верховенства права, приоритета прав и свобод человека и гражданина, соблюдения прав и свобод человека и гражданина и др.

По итогам проведенного теоретико-методологического анализа обеспечения формирования эффективной публичной власти можно сформулировать следующие результаты:

1. Конституционный строй — это единство и борьба противоположностей общественного и государственного строя, так как только при такой модели можно обеспечить формирование эффективной публичной власти с соблюдением интересов общества, интересов личности и интересов государства.

2. Цель конституционного строя — устойчивое развитие общества, личности и государства в их триединстве в рамках синергетической самоорганизующейся системы.

⁵⁶ Коваленко К.И. Основные модели, принципы и формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. 2020. № 1. С. 52.

3. Триединство общества, личности и государства обусловлено совместным потенциалом, обеспечивающим достижение баланса интересов общества, личности и государства с учетом их взаимосвязей и закономерностей развития за счет синергетического эффекта.

1.2. Историко-правовые аспекты единой системы публичной власти

Необходимость исследования содержания термина «публичная власть» в исторической ретроспективе обусловлена отсутствием соответствующей дефиниции как в Конституции Российской Федерации, так и в иных нормативных правовых актах. Следствием этого является неоднозначность понимания правоприменителями признаков, функций, форм, особенностей системы публичной власти.

Для уяснения содержания понятия «публичная власть» необходимо раскрыть его составляющие части — «власть» и «публичность», а затем рассмотреть их в совокупности, определив такие их особенности, как единство и системность.

Правильное понимание категории «власть» принципиально важно, так как она широко используется в обыденной жизни гражданами, в нормативных правовых актах органами власти, в средствах массовой информации, при изучении различных отраслей права, в юридической и исторической науке, в философии, социологии, политологии. При этом точное нормативное и доктринальное определение этого термина отсутствует, что создает трудности при разработке понятийного аппарата и методологии в различных научных дисциплинах. Неслучайно отдельные ученые отказываются от употребления указанного понятия.

Е.Й. Вятр выделяет следующие направления научной интерпретации понятия «власть»:

«1) бихевиористские определения, в соответствии с которыми власть является особым типом поведения, основанным на возможности изменения поведения других людей;

2) телеологические определения, согласно которым власть — это достижение определенных целей, получение намеченных результатов;

3) инструменталистские определения, трактующие власть как возможность использования определенных средств, в частности насилия;

4) структуралистские определения власти как особого рода отношений между управляющим и управляемым;

5) определения власти как влияния, оказываемого на других;

6) конфликтное определение власти, сводящееся к возможности принятия ею решений, регулирующих распределение благ в конфликтных ситуациях»⁵⁷.

При рассмотрении исторических аспектов публичной власти необходимо учитывать, что раскрытие данного понятия может быть, во-первых, со стороны развития научных представлений о публичной власти, во-вторых, с позиции анализа публичной власти как института. Не углубляясь в древнюю историю, мы более детально остановимся на подходах российских ученых к категории «публичная власть», сформулированных в XIX–XX веках.

Исследованием публичной власти занимались еще античные мыслители, такие как Аристотель (который полагал, что публичная власть имеет самую сложную структуру, но в то же время является наиболее совершенной)⁵⁸, Платон (сконструировал в своем утопическом труде «О государстве» сословное государство, удовлетворяющее нужды людей, идеальное общественное устройство) и др.⁵⁹

Слово «публичный» со времен Древнего Рима описывает что-то государственное (общественное): «Республика... заменила монархию (республика

⁵⁷ Вятр Е. Социология политических отношений / под ред. Ф.М. Бурлацкого; пер. с польск. В.И. Скляра, А.Н. Николаева. М.: Прогресс, 1979. С. 158.

⁵⁸ Жебелев С.А. Политика Аристотеля. Репринтное воспроизведение издания 1911 г. М.: Инфра-М. 2011. 383 с.

⁵⁹ Кабашов С.Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2020. 286 с.

— общее, публичное дело от лат. *res* — вещь, дело и *publica* — общее)»⁶⁰. Позже в Риме появились муниципии — города с самоуправлением, имевшие некоторые собственные полномочия. Однако публичное право римские юристы практически не разрабатывали, так как не различали государственную и иную публичную власть.

В дальнейшем концепции философов Древнего Рима и Греции оказали значительное влияние на становление взглядов мыслителей эпохи Возрождения, в размышлениях которых о власти, феодальном государственном и общественном строе появляется гуманистический аспект, постановка проблемы легитимности (Н.-Б. Макиавелли, Т. Мор).

В нашей стране административные реформы Ивана IV способствовали укреплению местного управления, формированию системы органов исполнительной власти с подчинением главе государства, которая применяется по настоящее время и сейчас является уровнем публичной власти.

Преобразования системы государственного управления Петром I — это значимый этап в истории Российского государства, когда укрепляется абсолютная власть государя, создается бюрократическая система государственных учреждений, с разграничением функций, происходит построение вертикали власти от центральной к местной, с персонализированной ответственностью на каждом уровне. Модернизация общественного и государственного устройства продолжилась в период правления Екатерины II. В результате реформы укрепились вертикаль власти, изменилось административное деление, в городах были созданы административные учреждения местного самоуправления.

Взгляды мыслителей XVIII века на власть и государство предопределяли различные факторы. Так, воззрения на государство у разностороннего С.Е. Десницкого⁶¹ были близки к Аристотелю, Я.П. Козельский⁶² в своих умозаключениях схож с Платоном, придерживаясь договорной концепции

⁶⁰ Значение слова «республика» в 11 словарях. URL: <https://znachenie-slova.ru/республика> (дата обращения: 10.03.2021).

⁶¹ Покровский С.А. Политические и правовые взгляды С.Е. Десницкого / С.А. Покровский. М.: Госюриздат, 1955. 168 с.

⁶² Козельский Я. П. Философические предложения / Сочиненныя надворным советником и Правительствующаго сената секретарем Яковом Козельским. / Я.П. Козельский. Санктпетербург : [Печ. при Сенате], 1768. 225 с.

происхождения государства и естественной концепции прав человека, он настаивал на демократической республике. А.Н Радищев⁶³ говорил о соборной власти народа, превалирующей над властью монарха, и государственной власти, возникающей посредством договора.

Осмысление власти Ж.-Ж. Руссо и Г.-В. Гегелем предопределило взгляды реформаторов Российского государства. Истолкование власти различалось, но, как правило, государственная и публичная власть отождествлялась.

В истории российского государства периодически происходят глубокие преобразования, сопряженные с проведением реформ всех сфер государственной жизни. Однако далеко не все проводимые реформы дают ожидаемый результат, оказываются эффективными. Без использования исторического опыта современным реформаторам справиться со своими задачами невозможно. Поэтому изучение наследия мыслителей и основоположников российского конституционализма в современных условиях, переосмысления исторического прошлого России и отказа от идеологических стереотипов приобретает особую ценность.

Концепция «истинной монархии» М.М. Сперанского⁶⁴ — всеобъемлющий план создания правового государства с принципом разделения властей, с элементами демократии — стала наиболее разработанным российским конституционным проектом из всех, что появились на рубеже XVIII–XIX веков. В соответствии со своим убеждением «управлять должны законы, а не люди» и согласно принципу разделения властей граф Сперанский разработал стройную систему центральных и местных учреждений. Отдельные его идеи были реализованы в ходе административных реформ начала XIX века, в том числе Сибирской реформы 1822 года. Учение М.М. Сперанского, творчески развитое его последователями, в известной степени стало идейно-теоретической основой российских реформ 1860–1870 годов и государственных преобразований начала

⁶³ Радищев А.Н. Полное собрание сочинений / Акад. наук СССР, Ин-т литературы (Пушкин. дом). Т. 3. / под ред. Н. К. Пиксанова, В. А. Десницкого, Д. С. Бабкина и Б. Б. Кафенгауза. М.; Л. : Изд-во АН СССР, 1951. 686 с.

⁶⁴ Сперанский М.М. Проекты и записки / Подгот. к печати А.И. Копанев и М.В. Кукушкина; Под ред. [и с предисл.] С.Н. Валка Акад. наук СССР. Ин-т истории. Ленингр. отд-ние. М. - Л.: Изд-во Акад. наук СССР. [Ленингр. отд-ние], 1961. 244 с.

XX века. Прогрессивные идеи мыслителя не утратили своей актуальности вплоть до настоящего времени и нашли отражение в современной Конституции России.

На основе идей М.М. Сперанского при Александре I произошло реформирование структуры государственных органов Российской империи, в частности были сформированы законосовещательный орган (Государственный совет) и новая система исполнительных органов. Правление Александра II (1856–1881) стало периодом радикальных преобразований российского общества. В это время в государственном строе появились новые элементы конституционализма. Интересы политического и исторического развития страны потребовали коренного изменения основных идеологических установок самодержавной системы, реформирования государственного строя. Центральным событием правления Александра II стала отмена крепостного права. Затем последовали реформы государственного и местного управления, финансовая, полицейская, военная, судебная, образовательная и др.

Подобно крестьянской реформе 1861 года, земская и городская реформы также оказались паллиативными, незавершёнными. Это проявилось в следующем:

- 1) ограниченность компетенции органов местного самоуправления;
- 2) проведение выборов в земские органы на цензовой основе при явных преимуществах для дворян, которые в итоге преобладали в земских органах;
- 3) незавершенность структуры земских органов — не были созданы низшее звено (волостные земства) и высший орган (Всероссийское земство);
- 4) отсутствие эффективного исполнительного аппарата и достаточного собственного финансирования, что усиливало зависимость земств от правительственных органов;
- 5) контроль правительственной администрации;
- 6) проведение реформ далеко не во всех губерниях и городах России.

В целом же земскую и городскую реформы можно оценить как буржуазные по характеру и значению. Земские и городские органы самоуправления внесли большой вклад в развитие местного хозяйства, системы здравоохранения и образования. Они способствовали формированию российской интеллигенции,

стали своеобразной политической школой, которую прошли многие представители либерального и демократического направления в отечественном общественном движении второй половины XIX века.

Таким образом, реформы Ивана IV, Петра I и Александра II объединяет общая идея — создание органов местного самоуправления и управления, которые никогда не рассматривались в системе публичной власти, но сыграли огромную роль в представительстве интересов населения. В связи с этим мы можем говорить как о постепенной трансформации системы органов публичной власти, так и о развитии интересов населения городских и сельских территорий.

В пору революционного взрыва 1905–1907 годов правящие круги пошли на серьезные политические преобразования. Первостепенное значение приобретал вопрос об организации представительных структур общегосударственного масштаба, и в результате было учреждено народное представительство.

Основные законы Российской империи 1906 года являются исторически значимым нормативным актом, хотя и были признаны «нарушающими права народа». Отдельные исследователи истории становления отечественного конституционализма считают их первой конституцией Российского государства. Этот итоговый документ реформы государственного строя Российской империи закрепил:

- 1) самодержавную власть императора с большим объемом полномочий;
- 2) осуществление главой государства законодательной власти совместно с Государственным Советом и Государственной Думой;
- 3) принципы деятельности центральных органов управления.

Среди исследователей нет однозначной позиции относительно роли данного источника и формы правления (абсолютная или конституционная монархия), определяемой им. При этом можно констатировать, что социально-политическое напряжение с его помощью снято не было.

Таким образом, с помощью Основных законов Российской империи 1906 года впервые были урегулированы вопросы публичной власти, закреплена структура (император, Государственная Дума, Государственный Совет, Совет

министров) и функции органов публичной власти. В данном правовом акте присутствует попытка реализации принципа разделения властей, ограничения самодержавия в сфере законодательной власти. Однако в итоге все замыкалось на императоре, хотя это уже была верховная власть, а не самодержавие. При этом органы местного самоуправления по-прежнему не входили в структуру органов публичной власти. В ходе реализации Основных законов 1906 года наблюдалось нарушение их положений монархом, правительством и депутатским корпусом, а предоставленные им октроированным актом возможности не были использованы в полном объеме.

Процесс модернизации абсолютной монархии способствует формированию новых конституционных институтов и учреждений. Становится очевидным, что реформирование государственного строя и распространение конституционных идей о правовом и конституционном государстве в умах образованной части населения было шагом к новым конституционным реформам.

Советское государственное право базировалось на идеях В. И. Ленина, который придерживался воззрений своих учителей Ф. Энгельса и К. Маркса. При этом его взгляды были достаточно динамичны и менялись в зависимости от политических условий. Размышляя, он представлял государство господствующего пролетариата, в котором отсутствует принцип разделения властей и, как следствие, у публичной власти отсутствует политический характер (представительные учреждения являются обязательным элементом в системе органов, которые не являются государственными). До 1917 года В. И. Ленин считал, что государственная власть должна быть уничтожена, а управление обществом осуществляться с помощью диктатуры пролетариата. Впоследствии он доказывал необходимость формирования Советского государства с диктатурой пролетариата, осуществляемой посредством аппарата принуждения, и системой Советов, с тотальным государственным вмешательством во все сферы.

В дальнейшем советские ученые базировались на данных учениях и, исходя из историко-материалистического подхода, публичную власть рассматривали как власть господствующего класса. С периода хрущевской оттепели при раскрытии

категории «власть» появляются незначительные демократические акценты, но публичная власть по-прежнему имеет государственный характер. Система органов публичной власти отрицала принцип разделения властей и местное самоуправление, присутствовало управление на местах. Власть принадлежала Советам.

После распада Советского Союза взгляды исследователей поменяли ракурс в силу коренных изменений политической системы. В результате сформировались новые воззрения на место органов публичной власти, роль органов местного самоуправления, принцип разделения властей.

Таким образом, если начало XX века в России характеризовалось борьбой за ограничение власти монарха, то в конце столетия начинается новый этап совершенствования конституционной модели государства с закреплением принципа разделения властей, внедрением принципа правового государства и формированием новой системы публичной власти.

Познание процесса закономерного изменения публичной власти способствует качественному пониманию внутреннего содержания государственных и правовых явлений, происходящих в современном Российском государстве в условиях формирования гражданского общества и правового государства, меняющейся геополитической ситуации.

«Публичность (от лат. *publicus* — общественный, гласный, открытый) несет в себе емкое содержание. Ранее к публичному праву относили преимущественно вопросы государственной власти, отношения граждан и государственной администрации, а в настоящий период времени публичное право охватывает и другие сферы, в том числе местное самоуправление, которое нередко характеризуется как “муниципальная публичная власть”»⁶⁵.

Категория «публичная власть» встречалась еще в 1884 году в известном труде Ф. Энгельса как признак государства: «учреждение публичной власти, которая уже не совпадает с населением»⁶⁶. Таким образом, можно констатировать,

⁶⁵ Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. М.: Изд-во РУДН, 2001. С. 401.

⁶⁶ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1961. Т. 21. С. 170.

что в марксистской (классовой) теории публичная власть связана с возникновением государства. Другой позиции быть и не могло в тот период, так как государство было единственным публично-правовым образованием. Ее придерживались в последующем и отечественные ученые. При этом отождествление государственной и публичной власти долгое время не подвергалось критике.

Как верно заметил В.Е. Чиркин, проблемы различий публичной и государственной власти мало интересовали юристов. В русский язык словосочетание «публичная власть» вошло в единственном значении — как государственная власть⁶⁷. После появления института местного самоуправления данная категория стала использоваться чаще, что расширило ее значение.

В советской науке конституционного права сформировались следующие подходы к понятию власти:

«1) власть как волевое социальное отношение, характер которого обусловлен доминирующей волей одной из сторон данного взаимодействия (М.И. Байтин);

2) власть как необходимая функция любого коллектива по руководству своим членами для налаживания совместной деятельности (Ю.А. Тихомиров);

3) власть как способность индивида, группы либо всего общества подчинять своей воле поведение и деятельность людей (Ф.М. Бурлацкий)»⁶⁸.

В настоящее время в науке выработано несколько доктринальных подходов к определению публичной власти, что говорит об отсутствии единства мнений и позиций в понимании природы и сущности данного явления: первый связан с тем, что публичная и общественная власть признаются тождественными категориями; второй подход говорит о синонимичности публичной власти с государственной и политической; согласно третьему подходу общественная и публичная власть — это отдельные формы народовластия.

⁶⁷ Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Журн. рос. права. 2009. № 7. С. 6.

⁶⁸ Воробьева О.А. О понятии публичной власти // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2010. № 3. С. 83–84.

Возникает вопрос о тождественности публичной и общественной власти после внесения поправок в Конституцию РФ. В рамках исследования публичная власть однозначно не отождествляется с государственной и общественной. Автор придерживается третьего доктринального подхода.

Соотношение «публичной власти» и «власти народа» — дискуссионный вопрос, рассматриваемый в трудах ученых-конституционалистов. С.А. Авакьян пишет о том, что «власть народа — это политическая власть, представленная такими ее разновидностями, как государственная власть и власть местного самоуправления»⁶⁹. С.А. Борисенков придерживается мнения, что «власть народа, если это не пустые слова, есть вид общественной власти, который называется демократией»⁷⁰. Возможно ли отождествление «власти народа» и «общественной власти», является ли «общественная власть» составной частью «публичной власти»? Власть народа осуществляется народом, а общественная власть — средствами массовой информации, политическими партиями, профсоюзами и другими институтами гражданского общества. Вследствие этого данные категории различны.

С точки зрения профессора В.Е. Чиркина, «публичная власть — это разновидность социальной власти, возникающая в территориальных объединениях людей», имеющая «общий, общественный, а не частный характер. Это территориальные публичные коллективы»⁷¹. И.К. Советов считает, что «публичная власть как разновидность социальной власти — это власть, выделенная от народа и в конституционно-правовом порядке наделенная народом правом на осуществление полномочий от своего имени»: в институциональном плане «это власть органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые образуют единую систему публичной власти»⁷².

⁶⁹ Авакьян С.А., Шевердяев С.Н., Кененова И.П. Современные проблемы организации публичной власти. М.: Юстицинформ, 2014. С. 58.

⁷⁰ Борисенков А.А. Представления об общественной власти (по Конституции Российской Федерации) // PolitBook. 2014. № 4. С. 138.

⁷¹ Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 25.

⁷² Советов И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестн. Прикам. соц. ин-та. 2020. № 3. С. 45.

По мнению В.С. Нерсисянца, публичная власть — это власть «распространяющаяся на всех»⁷³. Аналогичной точки зрения придерживается В.А. Четвернин, который рассматривает ее как «политический феномен правового типа культуры», как «институциональные полномочия управлять общими делами граждан (*res publica*)», выходящими за пределы «социального пространства частных взаимодействий»⁷⁴. К таким делам он, прежде всего, относит вопросы, связанные с обеспечением внешней и внутренней безопасности, а также разрешением споров.

Н.И. Грачев полагает, что «публичная власть представляет собой особый слой людей, объединенный в систему специализированных органов и учреждений, официально осуществляющих функцию управления общественными делами и реализующих тем самым общие интересы определенного территориального сообщества, преследующие цели его сохранения, воспроизводства и развития в качестве целостной системы»⁷⁵.

По убеждению А.А. Югова, публичная власть «есть система всеобщего участия населения в решении совместных дел»⁷⁶, т.е., по сути, он отождествляет публичную власть и народовластие.

Приведенные выше мнения ученых не в полной мере отражают формируемую в настоящий период времени конституционную модель публичной власти, хотя можно согласиться с отдельными аспектами и рассматривать их в совокупности.

На наш взгляд, наиболее близко к содержанию ст. 3 Конституции Российской Федерации сущность публичной власти сформулирована в определении профессора В.С. Курчеева: «Государственная власть — это публичная воля, реализуемая народом непосредственно либо через способность

⁷³ Нерсисянец В.С. Общая теория права и государства: учеб.. М.: Норма; Инфра-М, 1999. С. 328.

⁷⁴ Четвернин В.А. Теория права для бакалавров. Проблемы теории права для учебных курсов «Проблемы теории права», «Современные проблемы права». М.: Лаборатория теоретических исследований права и государства НИУ ВШЭ, 2020. С. 36.

⁷⁵ Грачев Н.И. Территориальная организация публичной власти: учеб. пособие для вузов. М.: Юрайт, 2021. С. 46.

⁷⁶ Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. С. 12.

личности управлять»⁷⁷. При этом мы полагаем, что точнее было бы сказать так: «Власть конституционных органов — это публичная воля, реализуемая народом непосредственно либо личностями, способными управлять».

Что же касается нормативной литературы, отметим, что подход, отождествляющий публичную и государственную власть, прослеживается в ряде статей Конституции России 1993 года. Данный момент связан как с советским прошлым, так и с ратификацией Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985⁷⁸. Постепенно исследователи стали отходить от данной позиции, изучая труды зарубежных ученых, начали разделять государственную власть и публичную.

Можно согласиться с утверждением П.А. Минакова, что «после принятия Конституции Российской Федерации термин “публичная власть” стал употребляться в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего понятия “государственная власть РФ”, “государственная власть субъектов РФ” и “местное самоуправление”»⁷⁹. При этом не учитывается власть многонационального народа Российского государства, реализуемая на всех трех уровнях через различные институты.

Впервые термин «публичная власть» был введен в конституционно-правовой оборот Конституционным Судом РФ в 1995 году⁸⁰ в особом мнении судей Конституционного Суда РФ В.О. Лучина⁸¹ и Б.С. Эбзеева⁸². В дальнейшем

⁷⁷ Курчеев В.С. Устойчивое развитие как условие противодействия правовому нигилизму и коррупции // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Сер. Право. 2009. Т. 5. № 1. С. 15.

⁷⁸ Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 // Собр. законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁷⁹ Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. С. 5.

⁸⁰ По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собр. законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424.

⁸¹ «Поэтому попытка выйти на общеправовой принцип “разрешено все, что не запрещено законом” некорректна, во-первых, в связи с недопустимостью распространения данного принципа на сферу действия *публичной власти*, во-вторых, это означало бы наделение Президента дискреционными полномочиями, правом принимать акты и совершать действия, руководствуясь только усмотрением, целесообразностью, а не законом».

орган конституционного контроля в своих постановлениях неоднократно использовал рассматриваемую категорию в различных смысловых конструкциях (см. приложение А, это не полный список актов Конституционного Суда, в которых встречается категория «публичная власть»).

Орган конституционного контроля признает, что граждане являются субъектом, осуществляющим публичную власть. В своем постановлении от 30.11.2000 № 15-П он, ссылаясь на ст. 3 (ч. 2) и 12 Конституции России констатирует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу ст. 32 (ч. 2), 130–132 Конституции Российской Федерации, «граждане имеют право на участие — непосредственно или через своих представителей — в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования». При этом акцентируется внимание на том, что это право возникает у граждан муниципального образования «на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования»⁸³.

Конституционный Суд РФ как орган конституционного контроля периодически высказывал свое мнение о публичной власти, ее структуре, уровнях, что позволяет сделать вывод о ее признании в рамках действующей конституционной модели, с одной стороны, и имеющейся неопределенности в понимании этого вопроса — с другой. При этом он неоднократно подчеркивал, что местное самоуправление относится к публичной власти, а органы местного самоуправления являются органами публичной власти. Следовательно, категория «публичная власть» стала объединяющей для государственной и муниципальной властей и обуславливающей необходимость их взаимодействия при решении задач в интересах населения.

⁸² «В правовом государстве с присущим ему разделением властей не может быть актов *публичной власти*, изъятых из-под судебного контроля. ... Конституционная ответственность за выполнение актов *публичной власти* не может возлагаться на непосредственного исполнителя».

⁸³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П // Собр. законодательства РФ. 11.12.2000. № 50. Ст. 4943.

Категория «публичная власть» закреплялась и использовалась в федеральных нормативно-правовых актах еще до внесения изменений в нормативный правовой акт высшей юридической силы⁸⁴. После принятия поправок в Конституцию РФ термин «публичная власть» стал более активно использоваться как в законах, так и в подзаконных актах. Однако создается ощущение, что разработчики норм права, использующие термин «публичная власть», вкладывают в него различный содержательный аспект (в одном случае — государственные органы и органы местного самоуправления, в другом — система управления общественными делами), что является следствием отсутствия общепризнанной дефиниции.

Следующим важным и решающим этапом во внедрении данной категории в правовое поле было Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ 2020 года, в котором четко обозначена необходимость «закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления... могут и должны быть расширены и укреплены»⁸⁵.

Тем не менее, как уже отмечалось ранее, в Конституции Российской Федерации даже после поправок 2020 года не была закреплена дефиниция «публичная власть», хотя профессор С.А. Авакьян предлагал дать определение публичной власти и внести его в ст. 70-1 Конституции России как дополнение

⁸⁴ См.: ст. 317, 325, 328, 336, 336.2, 336.9, 353 Кодекса торгового мореплавания РФ; указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”»; ст. 1, 3, 13 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; ст. 11 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»; ст. 2 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”»; ст. 26, 37, 60 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; указ Президента РФ от 04.01.2021 № 12 «Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний»; распоряжение Правительства РФ от 30.04.2020 № 1184-р «Об утверждении плана мероприятий по оптимизации регулирования на федеральном уровне полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁸⁵ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 15.01.2020 // Рос. газ. 2020. 16 янв.

гл. 3. На заседании рабочей группы он озвучил такую поправку: «На всей территории Российской Федерации обеспечиваются верховенство и обязательность решений публичной власти как власти многонационального народа России. Публичную власть осуществляют федеральная государственная власть, государственная власть субъектов РФ и местное самоуправление при содействии и под контролем институтов гражданского общества»⁸⁶. Такой текст, по мнению автора поправки, «дает определение публичной власти, устанавливает обязательность ее решений, указывает на единство ее территориального пространства и уровни осуществления. Важным также... является уход от попыток выразить публичную власть как власть органов. Еще одним достоинством этого определения является определение роли гражданского общества в осуществлении публичной власти»⁸⁷.

Вместе с тем хотелось бы обратить внимание на тот факт, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ⁸⁸ в своем наименовании содержит категорию «публичная власть», поэтому логичным было бы определить терминологически ее значение и содержательное наполнение.

Конституционный Суд РФ в своем заключении высказал следующие правовые позиции:

1. «Принцип единой системы публичной власти имплицитно следует из ряда значимых конституционных положений, закрепленных в преамбуле и ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 1 ст. 4, п. “н” ч. 1. ст. 72.

2. Политический союз (объединение) многонационального русского народа охватывается такими понятиями, как “государственность” и “государство”, что служит основой для категории “единая система публичной власти”.

⁸⁶ Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62862> (дата обращения: 30.06.2021).

⁸⁷ Султанов Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманитар. науки. 2020. № 2. С. 11–12.

⁸⁸ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

3. Органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального русского народа.

4. По своему функциональному назначению единство публичной власти подразумевает согласованные действия различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

5. Орган конституционного контроля многократно отмечал, что конституционные основы единства публичной власти в РФ и существующая необходимость совместной работы органов публичной власти муниципального и регионального уровней будут создавать условия для устойчивого комплексного социально-экономического развития на всей территории субъекта РФ: органы государственной власти будут задействованы в законодательном регулировании формирования органов местного самоуправления и участия выборных лиц местного сообщества, а также учете их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (постановления от 24.12.2012 № 32-П⁸⁹ и от 01.12.2015 № 30-П⁹⁰).

6. Местное самоуправление является выражением власти местного сообщества.

7. Местное самоуправление представляет собой коллективную форму реализации населением права на решение вопросов местного значения.

8. Органы местного самоуправления интегрируются в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия с федеральными и региональными органами публичной власти.

⁸⁹ 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 // Собр. законодательства РФ. 31.12.2012. № 53. Ст. 8062.

⁹⁰ 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 // Собр. законодательства РФ. 14.12.2015. № 50. Ст. 7226.

9. Эффективное взаимодействие муниципальных и государственных органов в целях решения общих вопросов, имеющих местное значение, в интересах населения муниципальных образований и участие органов местного самоуправления в исполнении публичных функций и задач на соответствующей территории, имеющих государственное значение, как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции России), так и в других формах (постановление от 18.07.2018 № 33-П⁹¹) основывается на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления.

С позиции органа конституционного контроля «единство системы публичной власти — это функциональное единство, не исключающее организационное взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории»⁹². При этом соблюдается ст. 12 Конституции Российской Федерации.

Следовательно, вышеизложенное понимание Конституционным Судом РФ содержания принципа единства системы публичной власти в дальнейшем должно найти свое закрепление в нормах федерального законодательства. Учитывая, что предназначение каждого уровня как отражение принципа системности, определяется через конституционно закрепленные предметы ведения и полномочия.

По-видимому, по указанной причине законодатели решили не закреплять в нормативном правовом акте высшей юридической силы, в Законе РФ о поправке к Конституции Российской Федерации дефиницию «публичная власть», но вместе с тем зафиксировали ряд ключевых положений (понятие единой системы публичной власти, принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти) в Федеральном законе «О Государственном Совете

⁹¹ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // Собр. законодательства РФ. 30.07.2018. № 31. Ст. 5063.

⁹² О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собр. законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.

РФ» (далее — Закон о Государственном Совете). Государственный Совет РФ — формируемый Президентом РФ конституционный государственный орган, одной из целей которого является обеспечение «согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти»⁹³.

В указанном федеральном законе (ч. 1 ст. 2) под единой системой публичной власти понимаются «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 Российской Федерации 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»⁹⁴.

В ч. 2 ст. 2 этого же нормативного акта определяется, что «координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, — это система действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным Советом, другими органами публичной власти»⁹⁵.

Внесение изменений по результату анализа ряда нормативных правовых актов, затрагивающих различные аспекты функционирования публичной власти, будет логичным в ст. 2 Закона о Государственном Совете. Во-первых, в нем определены основы деятельности единой системы публичной власти, во-вторых,

⁹³ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ Там же.

данный нормативный правовой акт закрепляет понятие «единой системы публичной власти», в-третьих, за Государственным Советом признана особая роль по координации деятельности единой системы публичной власти.

Федеральный закон № 414-ФЗ и Законопроект № 40361-8, которые соответственно характеризуют региональный и муниципальный уровни публичной власти, должны опираться на дефиницию обеспечивающую стройность публичной власти. Учитывая, что норма-дефиниция обладает общеобязательностью, она обеспечит реализацию модели публичной власти, исключит неясности в законодательстве, упорядочит общественные отношения, регулируемые нормами права различного уровня. Следовательно, исходя из правил юридической техники, закрепление в каждом или в одном из данных нормативных правовых актов дефиниции «публичная власть» будет нелогичным, так как нормы, характеризующие уровни публичной власти, должны основываться на норме, которая обеспечит внутреннюю согласованность и непротиворечивость законодательства.

При этом провозглашение принципа единства системы публичной власти, закрепление и раскрытие его содержания не позволяют определить сущность термина «публичная власть» и не вносят правовой определенности в его толкование. В целях восполнения этого пробела на основании вышеизложенного представляется возможным предложить следующее определение понятия «публичная власть», которое отразит сущность этого конституционно-правового явления и позволит согласовать нормативные правовые акты, регулирующие различные аспекты единой системы публичной власти, и обеспечить реализацию конституционных норм, обозначив точный смысл используемой категории.

Публичная власть — это волевой механизм воздействия многонационального народа Российской Федерации на субъектов конституционно-правовых отношений в интересах населения, реализуемый им непосредственно либо через систему органов публичной власти, включающую федеральные органы государственной власти, органы государственной власти

субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления.

Таким образом, в вышеизложенное определение заложено классическое понятие власти, которое не противоречит дефиниции «единая система публичной власти», нормам Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда РФ. В данном определении понятия присутствует принцип системности и учитывается вся система органов публичной власти, при этом именно народ как источник власти выступает субъектом, делегирующим свои полномочия государственным и муниципальным органам.

Исходя из анализа исследований конституционалистов⁹⁶ и авторской позиции относительно понятия «публичной власти», можно выделить следующие признаки публичной власти:

- во-первых, одним из признаков является воля многонационального народа, выраженная через органы публичной власти, вследствие того, что власть и воля — взаимосвязанные категории, где воля — это основание властного потенциала и способность действовать в направлении сознательно поставленной цели;

- во-вторых, публичная власть исходит от многонационального народа государства, следовательно, субъектом ее выражения является многонациональный народ;

- в-третьих, территория, так как публичная власть распространяется на федеральный, региональный и местный уровни, а, следовательно, реализуется сформированными на каждой территории органами публичной власти;

- в-четвертых, интересы населения, которые должны соблюдаться органами публичной власти при принятии решений, что закреплено в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

⁹⁶ См.: Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти // Современное общество и право. 2012. № 3 (8). С. 111–121; Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28; Карасев А.Т., Савоськин А.В., Морозова А.С. Представительная власть как вид публичной власти // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2009. № 6. С. 135–140; Лебедев В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестн. Челяб. гос. ун-та. Сер. Право. 2010. № 25 (206). С. 5–9; Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15.

Сформулированная дефиниция «публичной власти» отражает существенные признаки данного явления и позволяет устранить пробел в законодательстве, интерпретировать категорию однозначно, что улучшит работу правовой базы, так как, по сути, это является условием эффективности конституционно-правовых норм.

Определив содержание категории «публичная власть», необходимо раскрыть еще два компонента — «единство» и «система». Хотя принцип единства системы публичной власти не нашел своего прямого закрепления в Основном законе государства, но он проходит «красной нитью» по конституционным положениям.

Согласно Закону о Государственном Совете (ч. 1 ст. 2) система органов публичной власти состоит из совокупности органов государственной власти федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления.

В нормативных правовых актах и доктринальных источниках термины «система» и «структура», то отождествляются, то разделяются. Обратимся к решению Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П о толковании Конституции Российской Федерации, которое официально разграничило данные термины по отношению к органам власти⁹⁷. Исходя из истолкования, «система» конкретизирует «структуру».

Как справедливо отмечает Н.Н. Бочарова, в упомянутом постановлении соотношение понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти рассматривается только в контексте обращенного к Конституционному Суду РФ запроса, т.е. «в части соотносимости с проблемой

⁹⁷ По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П // Собр. законодательства РФ. 08.02.1999. № 6. Ст. 866. Согласно его правовой позиции «под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, установление которой отнесено к ведению Российской Федерации (ст. 71 п. «г» Конституции РФ), следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов; систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов; «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий».

разграничения полномочий Президента РФ и Государственной Думы Федерального собрания РФ в сфере установления системы и структуры федеральных органов исполнительной власти России»⁹⁸. Поэтому данное Конституционным Судом толкование не является исчерпывающим. Вопрос нуждается в дальнейшем его теоретическом осмыслении.

С нашей точки зрения, организация публичной власти не учитывает системного подхода. Поэтому, с момента конституционного закрепления принципа единства системы публичной власти, имеет смысл задуматься о нормативном закреплении единых принципов организации системы публичной власти в Российской Федерации. Цель — не нарушить системность, конкретизировать принципы организации федеральных органов публичной власти и иных государственных органов. Целесообразно также определить единые правовые категории, которые будут иметь единообразный понятийный и содержательный аспект для всей системы публичной власти.

В доктринальных источниках нет однозначной точки зрения ученых на структуру единой системы публичной власти вследствие вариативности подходов: публичная власть — форма общественной власти; общественная власть — форма публичной власти; общественная и публичная власти — отдельные формы народовластия.

Исходя из нормативных предписаний, единая система публичной власти включает органы местного самоуправления и органы государственной власти в соответствии с конституционной нормой, но Закон о Государственном Совете и Федеральный закон № 414-ФЗ дополнительно вводят в систему еще «иные государственные органы». По сути, данная трактовка созвучна с позициями В.Е. Чиркина⁹⁹, И.В. Турицына и И.В. Упорова¹⁰⁰, которые считают, что публичная власть включает только государственную и муниципальную, что соответствует узкому подходу в понимании единой системы публичной власти.

⁹⁸ Бочарова Н.Н. Система и структура федеральных органов исполнительной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. 2013. № 4. С. 65.

⁹⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право. М., 2013. С. 116–117.

¹⁰⁰ Турицын И.В., Упоров И.В. Теоретическая конструкция публичной власти и ее конституционно-правовое преломление в России // Право и практика. 2015. № 2. С. 4–10.

Таким образом, власть гражданского общества (общественная власть) как важнейшего конституционно-правового института официально не включается в систему публичной власти. О необходимости ее наличия в системе как элемента говорят В.А. Лебедев¹⁰¹, Г.Н. Чеботарев¹⁰² и А.Н. Чертков¹⁰³. А.А. Югов придерживается мнения о более сложной структуре, в которую входят институты публичной власти (федерального, регионального и муниципального уровней) и органы публичной власти (государственной, муниципальной, общественной (корпоративной), международно-правовой (межгосударственной))¹⁰⁴.

При этом Е.Н. Маркова считает, что «возражения против объединения под одним понятием “публичная власть” не только государственной и муниципальной, но и общественной власти нацелены на сохранение сложноорганизованных общественных структур и их защиту от чрезмерного контроля и давления со стороны государства. В противном случае такое объединение позволило бы государственной власти подавить самостоятельность гражданского общества и подчинить интересы самых разных объединений и коллективов интересам текущего правящего большинства»¹⁰⁵.

Единство — это свойство системы публичной власти, выражающееся в согласованном взаимодействии и функционировании всех органов публичной власти в пределах своей компетенции и в рамках, предусмотренных законодательством. Оно проявляется в формировании органов публичной власти, взаимоотношениях между уровнями, как по вертикали, так и по горизонтали. С одной стороны, существуют неразрывная связь элементов системы и их определенная общность, которая основывается на единых целях и ценностях, связанных с интересами человека и общества и стоящих во главе угла. Но, с

¹⁰¹ Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 3–6.

¹⁰² Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Рос. юрид. журн. 2020. № 6 (135). С. 9–17.

¹⁰³ Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.

¹⁰⁴ Югов А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 16–22.

¹⁰⁵ Маркова Е.Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 28.

другой стороны, присутствуют автономность и обособление элементов системы, позволяющие осуществлять взаимодействие.

Ч. 3 ст. 5 Конституции России закрепляет единство системы государственной власти, но данный принцип не затрагивает органы местного самоуправления, входящие в систему публичной власти. Соответственно, говорить о его конституционном закреплении в рамках основ конституционного строя нельзя, равно как и применять к данному принципу расширительное толкование.

Таким образом, сформировать единую систему публичной власти с позиции законодателей позволят следующие закрепленные в Конституции Российской Федерации положения норм права:

- интеграция органов местного самоуправления в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132);
- закрепление иной модели взаимодействия федеральных органов публичной власти;
- фиксирование в ст. 80 Конституции Российской Федерации положения о гарантировании главой государства единства публичной власти путем обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти;
- формирование Президентом РФ для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства Государственного Совета РФ¹⁰⁶ (п. «е.5» ст. 83 Конституции России), в состав которого будут включены высшие должностные лица субъектов РФ и представители местного самоуправления, что позволит им принимать участие в принятии общефедеральных решений.

¹⁰⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

Исследование историко-правовых аспектов единой системы публичной власти позволяет сформулировать обобщающие результаты решенной задачи:

1. Генезис и правовое регулирование «единой системы публичной власти» как категории и правового института зависит от доктринальных подходов к понятию «публичной власти» и конституционных преобразований системы государственного управления. «Единая система публичной власти» как сложная политико-правовая категория производная от основополагающих понятий «государственность» и «государство», концептуально сформировалась в результате конституционной реформы 2020 года.

2. Публичная власть как теоретическая проблема имеет длительную историю развития — с древних времен и по настоящее время. Научные подходы к публичной власти меняются по мере развития государства и общества.

3. В современной науке конституционного права выработано несколько доктринальных подходов, что свидетельствует об отсутствии единства мнений и позиций. Категория «публичная власть» является достаточно многогранной, и ее содержание зависит от понимания исследователем признаков, определяющих сущность этого явления, всех ее составляющих. Соответствующая норма-дефиниция отсутствует как в Основном законе, так и в иных нормативно-правовых актах, хотя сам термин «публичная власть» упоминается в нескольких статьях (ч. 1 ст. 67; п. «г» ст. 71; ч. 2 ст. 80; п. «е.5» ст. 83; ч. 3 ст. 131; ч. 3 ст. 132) Конституции Российской Федерации.

Проведенное исследование позволяет нам предложить следующую формулировку: публичная власть — это волевой механизм воздействия многонационального народа Российской Федерации на субъектов конституционно-правовых отношений в интересах населения, реализуемый им непосредственно либо через систему органов публичной власти, включающую федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления.

4. Публичная власть реализует интересы общества, личности и государства в их триединстве. Поэтому интересы населения предполагают создание таких органов публичной власти, которые должны эффективно осуществлять свою компетенцию в пределах духовно-нравственных, энергоинформационных и материально-технических основ устойчивого развития.

5. Законодательно закреплённое определение понятия «единая система публичной власти» отражая элементы системы, и их интегративность, при этом не отражает признаков системы.

1.3. Конституционно-правовые принципы обеспечения эффективности системы публичной власти

Правовое регулирование отношений в системе публичной власти является новым этапом в развитии конституционного законодательства после реформы 2020 года, так как изменения ст. 132 Конституции Российской Федерации потребовали разработки новых норм с учетом базовых универсальных принципов, закреплённых в Основном законе. Построение и функционирование единой системы публичной власти должно основываться на постулирующих конституционных нормах, закреплённых в гл. 1 «Основы конституционного строя».

Сформулированные в конституционных нормах универсальные стандарты должны найти свое развитие в федеральном и региональном законодательстве и в муниципальных правовых актах, коль скоро речь идет о формировании единой системы публичной власти.

Как справедливо отмечает В.В. Полянский, «Не обладая характером конкретных предписаний, принципы позволяют уполномоченным субъектам модифицировать правотворческую и правоприменительную практику с учетом реальных социально-экономических и политических условий и потребностей... обеспечивать гармоничное функционирование публичной власти»¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Полянский В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex russica. 2015. № 10. С. 34.

Определение общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции России относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому, прежде всего, обратим внимание на закрепленные в Конституции Российской Федерации принципы организации и функционирования государственной и муниципальной власти.

С точки зрения Д.А. Авдеева, «конституционные принципы организации государственной власти — это руководящие начала образования и деятельности органов власти и управления различного уровня, определяющие порядок их функционирования, содержащиеся в высшем юридическом акте учредительного характера. <...> конституционные принципы отражают степень централизации и, соответственно, децентрализации государственного управления. Принципы определяют вектор развития публичной власти и дальнейшую эволюцию государственного строительства вообще и модернизацию государственно-правовых институтов в частности»¹⁰⁸.

В доктрине конституционного и муниципального права России отсутствует единство мнений относительно самого перечня конституционных принципов организации и деятельности публичной власти. Так, основными принципами организации и деятельности государственных органов Российской Федерации, с точки зрения С.М. Шахрая, являются: «участие народа в организации деятельности органов государства; разделение властей; принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; законность в организации и деятельности органов государства»¹⁰⁹.

А.Н. Писарев выделяет следующие общие для всех органов публичной власти в России принципы их организации и деятельности:

- «1) единства системы органов публичной власти;
- 2) демократический принцип их организации и деятельности;

¹⁰⁸ Авдеев Д.А. Принципы организации публичной власти в России // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. 2021. № 3. С. 113.

¹⁰⁹ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для академ. бакалавриата и магистратуры. М.: Статут, 2017. С. 324–326.

3) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории РФ;

4) разграничения предметов ведения и полномочий между органами различных уровней публичной власти;

5) разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную»¹¹⁰.

С позиции С.В. Нарутто, «в основе единства системы органов государственной власти лежат такие конституционные принципы, как приоритет прав и свобод человека и гражданина; принадлежность всей власти народу; разделение властей; федерализм; самостоятельность местного самоуправления; верховенство Конституции Российской Федерации; отделение от религии; независимость от идеологических установок отдельных должностных лиц»¹¹¹.

В.В. Комарова и Г.Д. Садовникова выделяют «принцип разделения властей, принцип единства государственной власти, принцип федерализма и местного самоуправления, принцип выборности»¹¹². При этом обращается внимание на то, что они должны применяться не только к государственным органам, но и к органам публичной власти муниципального уровня.

А.Н. Кокотов приводит следующий перечень: «1) государственная и территориальная целостность РФ; 2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; 3) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории РФ; 4) единство системы государственной власти; 5) разделение государственной власти; 6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ; 7) самостоятельное осуществление полномочий органами государственной власти субъектов РФ; 8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления;

¹¹⁰ Писарев А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации. М.: РГУП, 2018. С. 25.

¹¹¹ Нарутто С.В., Таева Н.Е. Конституционное право России: учеб.. М.: РИОР; Инфра-М, 2021. С. 311.

¹¹² Комарова В.В. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития: монография / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. М.: Норма; Инфра-М, 2018. С. 118–121.

9) обеспечение органами государственной власти прав граждан на участие в управлении делами государства»¹¹³.

А.А. Югов к числу основополагающих конституционных принципов организации и функционирования органов публичной власти в России относит «демократизм, приоритет прав человека и гражданина, федерализм, разделение властей, законность, непартийный и надпартийный характер деятельности»¹¹⁴. При этом ученый делает акцент на том, что «в системе принципов публичной власти в целом доминирует идея, которая наряду с иными «конституционными принципами образует фундамент российского народовластия»¹¹⁵.

Таким образом, вполне очевидно, что принцип разделения властей, принцип народовластия, принцип разграничения предметов ведения и полномочий выделяются в основном всеми. Но необходимо учитывать и тот момент, что авторы говорят об основных принципах или неполном перечне. Правовое содержание данных принципов неоднократно анализировалось в науке конституционного права. Обращаем внимание, что принципы организации и деятельности являются одним из элементов правового статуса органа публичной власти.

Рассмотренный перечень общих конституционных принципов организации и деятельности публичной власти существенно дополняет ст. 17 Закона о Государственном Совете, где указывается, что «взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется исходя из принципов:

- 1) эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;
- 2) самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

¹¹³ Бендюрина С.В, Гончаров М.В., Евстифеев Д.М. Конституционное право России: учеб. для бакалавров / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М.: Норма; Инфра-М, 2022. С. 299–300.

¹¹⁴ Югов А.А. Органы публичной власти по законодательству России: монография. Казань: Бук, 2021. С. 23.

¹¹⁵ Там же.

3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;

5) оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»¹¹⁶.

По поводу этого перечня неизбежно возникает ряд вопросов, касающихся механизма реализации названных принципов. Так, в первом из них несколько составляющих: эффективность; осуществление публичных функций; выполнение социально-экономических обязательств государства. В законодательстве отсутствует ясность в понимании того, что будет считаться эффективным или неэффективным при выполнении социально-экономических обязательств и осуществлении публичных функций, не определяется и взаимосвязь социально-экономических обязательств и публичных функций. Таким образом, данный принцип требует дополнительной конкретизации. В частности, отсутствует понимание публичных функций и их перечень. В законодательстве нет соответствующей нормы-дефиниции. Социально-экономические обязательства государства можно увидеть при анализе бюджета российского государства (например, модернизация здравоохранения, поддержка семей с малолетними детьми, поддержка прожиточного минимума). В этом случае необходимо обеспечить баланс между сохранением экономической эффективности и социальной справедливостью. Любопытным является тот факт, что для оценки эффективного осуществления публичных функций на соответствующей территории и исполнения социально-экономических обязательств государства применяется информирование граждан России о деятельности органов государственного и муниципального уровней публичной власти в соответствии с ч. 10 ст. 17 данного закона. В этом случае, присутствует неопределенность в

¹¹⁶ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

понимании: как факт доведения информации подтверждает эффективность деятельности органов? Например, публичной функцией является доступность медицинской помощи. Довели информацию, что медицинская помощь есть. Но качество предоставляемой услуги может желать лучшего. Данная ситуация наблюдается в условиях пандемии при росте количества заболевших граждан и не всегда вовремя оказанной помощи в силу нехватки кадров и других причин. И при данных обстоятельствах, как это ни парадоксально, имеем эффективное осуществление публичных функций. Таким образом, оценка эффективности или неэффективности реализации принципа носит субъективный и неоднозначный характер.

Немало вопросов возникает и по поводу реализации третьего принципа. В ч. 9 ст. 17 Закона о Государственном Совете устанавливаются критерии эффективности осуществления отдельных государственных полномочий муниципальными органами. Она будет только тогда, когда, во-первых, учтены интересы российских граждан, во-вторых, это экономически целесообразно, в-третьих, соблюдены финансовые гарантии местного самоуправления. За органами государственной власти остается функция контроля. При этом в нормах права не раскрывается насколько качественно учитываются интересы граждан.

Принцип оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации реализуется через нормативные акты, закрепляющие показатели эффективности¹¹⁷.

¹¹⁷ См.: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003.; Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915: постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 // Собр. законодательства РФ. 19.04.2021. № 16 (ч. III). Ст. 2770.; Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 // Собр. законодательства РФ. 29.07.2019. № 30. Ст. 4301.

Таким образом, закрепляются основополагающие начала, которые должны учитываться органами публичной власти при взаимодействии, а не при организации и деятельности. По сути, они развивают лишь отдельные конституционные принципы, такие как гласность, самостоятельное осуществление полномочий органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

«Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»¹¹⁸ (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) также требовал уточнения принципов организации на основании единой системы публичной власти. Поэтому 21.12.2021 был принят Федеральный закон № 414-ФЗ. В нем изменен порядок изложения базовых принципов, обеспечивающих построение обновленной модели публичной власти и развивающих положения конституционных норм, по сравнению с Федеральным законом № 184-ФЗ увеличено их число за счет закрепления новых принципов в ст. 2»¹¹⁹.

Согласно Федеральному закону № 414-ФЗ на региональном уровне принципами деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти являются:

- верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;
- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

¹¹⁸ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

¹¹⁹ Козлова Н.В., Кулешова Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации // Евраз. юрид. журн. 2021. № 11 (162). С. 139.

- государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц;
- единство системы публичной власти;
- обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;
- обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;
- принцип разделения властей;
- разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;
- согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Данный нормативный акт коррелирует с Основным законом государства, и дублирует формулировки конституционных принципов. При этом вышеперечисленные принципы распространяются и на муниципальный уровень, потому что в субъекте два уровня публичной власти: региональный и муниципальный.

Обратим внимание и на то, что в России действует Федеральный закон № 131-ФЗ, который целесообразно привести в соответствие со ст. 77 Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы организации публичной власти. 16 декабря 2021 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ

внесен Законопроект № 40361-8¹²⁰, где представлена новая модель организации и деятельности органов местного самоуправления. Разработчики данного законопроекта взяли за основу действующий Федеральный закон № 131-ФЗ, отдельные положения которого подверглись корректировке с целью определения места органов местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹²¹.

Ст. 4 законопроекта № 40361-8 закрепляет принципы правового регулирования местного самоуправления, а не принципы организации и функционирования местного самоуправления в единой системе публичной власти. В данной норме права находят отражение следующие принципы: самостоятельность местного самоуправления; верховенство Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; разграничение полномочий между уровнями публичной власти. При этом данная норма содержит ряд гарантий, а не принципов, связанных с компенсацией дополнительных расходов, что закреплено в ст. 133 Конституции Российской Федерации как гарантия местного самоуправления. Тем самым наблюдается некорректность в регулировании, так как принципы и гарантии отождествляются. Соответственно в дальнейшем на основе принципов, закрепленных в ст. 4, выясняется качество нормативных правовых актов по определяемым критериям на соответствие праву.

При этом в Федеральном законе № 414-ФЗ, в отличие от законопроекта № 40361-8, закрепляются принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, которые в некоторой степени совпадают между собой. Но в этом случае не учитывается, что регулируется единая система публичной власти, а вследствие этого должны быть единообразные правовые конструкции, закрепляющие принципы, так как деятельность и правовое регулирование — это разные категории.

¹²⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 17.12.2021).

¹²¹ Козлова Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Современное право. 2022. № 4. С. 38.

Реализация принципов является процессом достижения цели (взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти) путем использования соответствующих правовых средств. Таким образом, механизмом реализации данных принципов будут действия органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с правовыми нормами. Закрепить принципы в законодательстве недостаточно, необходимо обеспечить механизм их реализации на практике. Анализ нормативно-правовых актов показывает, что данные принципы не являются новыми для системы органов публичной власти и имеют свое закрепление в законодательстве.

Как верно было замечено Р.В. Петуховым, «...окончательное правовое и политическое содержание вносимые в Конституцию изменения приобретут только в процессе их закрепления в действующем федеральном и региональном законодательстве, а возможно, и только после того, как начнет складываться соответствующая правоприменительная практика»¹²². В этом случае можно согласиться со следующим мнением: «Если отсутствуют реально действующие демократические принципы и нормы его организации, местное самоуправление не может быть признано таковым. <...> Следует признать, что современная практика законодательного регулирования местного самоуправления и правоприменения не всегда последовательна в соблюдении тех демократических стандартов организации местного самоуправления, которые были изначально заложены в Конституции Российской Федерации»¹²³.

В результате исследования конституционно-правовых принципов обеспечения эффективности системы публичной власти сформулированы следующие результаты:

1. Концептуально все принципы, составляющие базу для норм, регулирующих единую систему публичной власти, должны представлять целостную картину, устанавливая определенные барьеры и создавая качественный уровень юридического мышления и правосознания. Но на момент

¹²² Петухов Р.В. Есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? // Местное право. 2020. № 3. С. 27.

¹²³ Васильев В.И., Постников А.Е., Помазанский А.Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы: монография. М.: Норма; Инфра-М, 2021. С. 9.

исследования данное условие не соблюдается, так как одни и те же принципы относятся как к принципам организации и деятельности, так и к принципам правового регулирования, что говорит об отсутствии концепции.

2. Можно констатировать, что есть принципы, закрепленные только нормами Конституции РФ, и те, которые присутствуют только в законодательстве, уточняя или развивая конституционный принцип. Также есть принципы, которые не работают на муниципальном уровне единой системы публичной власти в классическом понимании, в частности, принцип разделения властей реализуется в ином виде — как принцип разделения властных функций органов местного самоуправления, учитывая, что решение вопросов местного значения (вопросов жизнедеятельности) распределяется между муниципальными органами публичной власти и населением.

3. Стабильность единой системы публичной власти обеспечивают принципы. При этом они могут распространяться как на всю систему в целом и гармонизировать ее, так и относиться к одному из трех уровней публичной власти.

4. Основными конституционно-правовыми принципами обеспечения эффективности системы публичной власти являются принцип разделения властей, принцип народовластия, принцип разграничения предметов ведения и полномочий, приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенство Конституции Российской Федерации и другие. Содержание принципов неоднократно анализировалось в доктрине конституционного права.

ГЛАВА 2. ИНТЕРЕСЫ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

2.1. Понятие и классификация интересов населения муниципальных образований

«Поправки, внесенные в ст. 132 Конституции Российской Федерации в ч. 3, затронули важное определяющее взаимодействие органов публичной власти в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории»¹²⁴. Вследствие этого необходимо исследовать, что следует понимать под этими интересами и каковы их основные виды.

Обратимся, прежде всего, к основам конституционного строя, закрепленным в Основном законе. Ст. 2 гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». В ч. 1 ст. 7 четко прописано: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹²⁵. Эти положения должны являться догмой для органов публичной власти при принятии решений в интересах населения.

«Президент Российской Федерации В.В. Путин систематически в своих выступлениях говорит о приоритетах интересов личности и общества. В частности, в своем сообщении на совещании по экономическим вопросам в г. Сочи 26 мая 2021 года он в очередной раз обратил внимание на необходимость роста благосостояния населения. По его словам, “это важнейшая, самая приоритетная задача для органов власти всех уровней”¹²⁶. Следовательно, на органы публичной власти, по сути, возлагается обязанность действовать во благо населения, учитывать потребности и нужды населения в различных сферах. Наряду с этим необходимо находить компромисс и сочетать интересы населения

¹²⁴ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 57.

¹²⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

¹²⁶ Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65677> (дата обращения 30.05.2021).

соответствующей территории с интересами государства, определенного региона, предпочтениями общества, которые позволили бы развиваться территории и государству. В настоящее время приоритетные направления развития государства можно проследить на основании стратегий, концепции, планов, проектов, которые, с одной стороны, ставят масштабные цели, но с другой — должны учитывать интересы населения муниципального уровня вследствие того, что документы стратегического планирования разрабатываются на всех трех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном)»¹²⁷. Приоритеты государственной политики обуславливаются интересами государства и гражданского общества.

В связи с этим возникает вопрос о том, какие интересы населения требуют такого взаимодействия, так как ответственность за реализацию полномочий и достигнутый результат возлагается на органы публичной власти. При этом интересы населения являются основой организации и деятельности местного самоуправления, а, следовательно, качество и уровень жизни населения на соответствующей территории зависит от их управленческих решений. Важным аспектом в этом случае является и экономический потенциал муниципального образования, так как при высоких показателях появляется больше возможностей для развития территории с учетом интересов населения.

Главным субъектом в муниципальном образовании является его население. Поэтому необходимо понимать, что категория «населения» в Конституции Российской Федерации или рассматривается только как коллективный субъект муниципального образования, или учитывается разложение его по элементам (группы граждан, граждане, общественные объединения и т.д.). Помимо этого, необходимо определить, являются ли тождественными понятия «народ» и «население», а соответственно, «интересы населения» и «интересы народа».

Преамбула Конституции России начинается со слов «мы многонациональный народ Российской Федерации, соединенный общей судьбой

¹²⁷ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 57–58.

на своей земле...»¹²⁸, тем самым термин «народ» стал политико-правовой категорией и зачастую используется как взаимозаменяемый с понятием «нация». Нормативного определения понятия «народ» пока нет.

Конституционный Суд РФ в своем заключении от 16.03.2020 при анализе поправки в ч. 3 ст. 132 обращается к категории «многонациональный народ», определяя, что он является источником власти, носителем суверенитета, осуществляет власть непосредственно и через органы публичной власти. При этом делает акцент на том, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Далее констатируется, что местное самоуправление — это «коллективная форма реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно — выражение власти местного сообщества». Тем самым определяются форма реализации права и субъект, обладающий властью.

Данные категории используются при формировании документов стратегического планирования, которые помогают раскрыть интересы населения соответствующей территории (муниципальных образований). Так, например, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации используется как категория «народ» (19 раз), так и категория «население» (18 раз). При этом в последующем реализация данного документа осуществляется на региональном и местном уровнях, через другие стратегии, планы, программы. В этом случае нельзя не учитывать, что достижение цели, поставленной на федеральном уровне, начинается снизу вверх, при этом интересы народа и интересы населения различаются и в то же время совпадают.

Однозначной точки зрения на соотношение категорий «народ» и «население» в науке конституционного права нет, при этом каждая из них подвергается критике: существуют мнения об их тождественности, о том, что категория «население» шире, чем категория «народ», и наоборот.

¹²⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

Раскрывая с юридической точки зрения понятие «народ» О.Е. Кутафин отождествляет его с понятием «граждане» и определяет как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству. «Народ образует физический субстрат государства»¹²⁹.

При этом рассмотрение народа как совокупности граждан привело ряд авторов к отрицанию его правосубъектности и, соответственно, невозможности выступать субъектом конституционно-правовых отношений: «Единственным аргументом, приводимым в защиту концепции правосубъектности народа, является ссылка на отношение, возникающее в процессе проведения референдума. Довод не представляется убедительным, поскольку понятием “избирательный корпус” не исчерпывается понятие “народ”, и в референдуме участвуют лишь граждане, наделенные избирательной правосубъектностью»¹³⁰.

В.А. Черепанов, исследуя данные категории, определяет пять свойств, присущих категории народ, разделяя его на конкретный и абстрактный:

1) народ в конституционной модели российской государственности — это не эмпирический (конкретный) народ как совокупность граждан, а абстрактный народ как юридическая личность (правовое существо);

2) в рамках конституционной модели народ рассматривается исключительно как источник власти, т.е. как субъект возникающих при этом публично-властных отношений;

3) такие народные властеотношения (публично-властные отношения) являются исходными, на основе которых строятся все прочие государственно-правовые отношения;

4) народные властеотношения являются самими общими в системе государственно-правовых отношений в том смысле, что, какие бы из них мы ни взяли, они обязательно включают как необходимую сторону народные властеотношения, являются так или иначе народными властеотношениями;

¹²⁹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 320.

¹³⁰ Кабышев В.Т., Миронов О.О. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 3. С. 40.

5) все прочие государственно-правовые явления представляют собой результат развития «клеточки» (народных властеотношений)¹³¹.

И.А. Казанник под народом понимает «исторически сложившуюся общность людей, объединенных генетическими связями со своими предками, общностью долгосрочных интересов и территориальными границами государства»¹³². Естественно, возникает вопрос об отличии этого понятия от понятия населения на территории государства. Далее автор пишет, что «на граждан России, обладающих активным избирательным правом, возлагается конституционными нормами юридическая обязанность осуществлять власть народа как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления»¹³³. При этом он обращает внимание, что органы государственной власти должны выражать волю и интересы народа. В.А. Черепанов, критикуя данное определение, говорит, что предложенная конструкция выглядит спорной, так как участие граждан в управлении делами государства путем участия в выборах и референдуме гарантируется их конституционными правами избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Т.М. Бялкина считает, что «местное самоуправление определенным образом вписано в систему государства как властно-территориальной организации народа, а именно: территория осуществления местного самоуправления (муниципальное образование) есть часть территории Российской Федерации как государства; население муниципального образования есть часть народа Российской Федерации; власть местного самоуправления (муниципальная власть) наряду с государственной властью есть часть единой публичной власти народа»¹³⁴.

При рассмотрении соотношения категорий «народ» и «население» Е.А. Казьмина формулирует положение о том, что «народ» — это «социальная

¹³¹ Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования: монография. М.: Норма; Инфра-М, 2022. С. 63.

¹³² Казанник А.И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 3.

¹³³ Там же. С. 4.

¹³⁴ Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. 43 с.

общность, представляющая собой совокупность граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания, а также (если вести речь о политикоправовом аспекте этой категории) иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, обладающих политическими правами и выражающими свою политическую волю в отношении Российской Федерации»¹³⁵. «Население» - фактическая сумма лиц, независимо от их гражданства и обладания политическими правами, проживающих на территории государства, либо его части»¹³⁶.

Профессор В.С. Курчеев дает следующее определение этому понятию: «народ — это часть населения на территории определенного государства, наделенная конституционной правосубъектностью».

К этому следует добавить, что народ (нация) согласно договорным и обычным нормам современного международного права может быть наделен международной правосубъектностью. Речь идет о народах (нациях), реализующих право на самоопределение, предусмотренное п. 1 ст. 1 Устава ООН и являющееся одним из основных принципов современного международного права¹³⁷. При наличии ряда условий (грубое нарушение конституционных прав данного народа в государстве его проживания, наличие национальной территории, властных структур, осуществляющих централизованное политическое руководство и представляющих свой народ на международной арене, поддержка движения за отделение большинства народа) они могут быть признаны субъектами международного права. Одно из наиболее ярких свидетельств тому — признание международной правосубъектности арабского народа Палестины, а также статуса Организации освобождения Палестины в качестве постоянного наблюдателя при ООН¹³⁸.

«Население наряду с территорией, публичной властью, позитивным правом и государственным суверенитетом является одним из основных признаков

¹³⁵ Казьмина Е.А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М/, 2011. С. 7–8.

¹³⁶ Там же. С. 14.

¹³⁷ Устав Организации Объединенных Наций от 24.10.1945. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения 10.08.2021).

¹³⁸ Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/> (дата обращения 10.08.2021).

государства. Это признается как на доктринальном, так и на нормативном уровне. К примеру, в ст. 1 Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств 1933 года, которая, несмотря на региональный характер, рассматривается как отражающая универсальный обычай, прописано: «Государство как лицо международного права должно обладать следующими свойствами: а) постоянным населением; б) точно определенной территорией; в) правительством; г) способностью вступать в сношения с другими государствами»¹³⁹. До XX века государство часто определялось как организованный народ»¹⁴⁰. Современное конституционное право трактует суверенитет как атрибут народа, а не правительства: логически это означает, что в рамках международного порядка каждый раз следует определять и учитывать волю народа, особенно когда она не совпадает с волей правительства¹⁴¹.

Таким образом, используя категории «народ» и «население», необходимо учитывать, что в обоих случаях это общность людей, но рассматриваемая исходя из различных критериев. В первом варианте — исторического и культурного, а во втором — статистического и географического. Народ — это этносоциологическое понятие, где людей объединяет общность происхождения, культура, традиции, язык; а население объединено проживанием на одной территории.

Интересной представляется идея целого ряда исследователей о территориальных коллективах, которая частично находит свою реализацию в действующих нормах права, при реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления наличие общих интересов является объединяющим фактором. Так, В.Я. Бойцов, рассматривая субъекты права, еще в 1970-х годах выделил территориальные коллективы, складывающиеся по месту жительства граждан, «поскольку граждане имеют общие интересы (в сфере политических отношений, в области культуры и быта, организации разумного досуга), обусловленные их совместным проживанием в границах определенной

¹³⁹ Конвенция о правах и обязанностях государств от 26.12.1933. URL: <https://docplayer.com/151742324-Konvenciya-montevideo-o-pravah-i-obyazannostyah-gosudarstv.html> (дата обращения 10.08.2021).

¹⁴⁰ Толстых В.Л. Государство в историческом и международно-правовом контексте // Признание государств и правительств: проблемы и перспективы, барьеры и возможности: мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. (Луганск, 18–19 мая 2017 года). Луганск, 2017. С. 47.

¹⁴¹ Там же. С. 52–53.

территории»¹⁴². При этом считает целесообразным применить данную категорию к совокупности граждан, проживающих в пределах населенных пунктов (села, поселка) или даже их частей (улиц, кварталов)¹⁴³, в то же время население городов он не относит к территориальным коллективам, а только совокупность жителей определенных улиц и кварталов в городах, учитывая советскую модель управления¹⁴⁴.

И.В. Выдрин, раскрывая территориальный коллектив как субъект местного самоуправления в рамках концепции общины, которая связана как с местным самоуправлением, так и местным управлением, определяет его как «тип социальной общности, имеющей в своей основе общественно необходимую, социально обусловленную деятельность, осуществляемую группой людей в политической, социально-экономической и культурно-бытовой сферах жизни, объединенных общими интересами, складывающуюся в границах совместного проживания граждан¹⁴⁵». К данной концепции обращались и другие ученые в период становления местного самоуправления в российском государстве: Б.А. Страшун, А.А. Югов, Ю.И. Скуратов, И.П. Ильинский, Б.Н. Топорнин и другие, изучающие местное самоуправление в советский период.

По итогу вышеизложенного автор придерживается позиции, что категория «население» шире, чем категория «народ», так как включает в себя не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан и апатридов. Поэтому понятие «интересы населения» шире, чем «интересы народа», и они не являются синонимами вследствие того, что народ — это часть населения, наделенная конституционной правосубъектностью.

Вполне очевидно, что личные интересы, общественные интересы, интересы группы лиц, интересы государства не всегда совпадают. Как справедливо отмечает П. Мичович: «Государство — это форма организации населения, которое проживает на определенной территории, имеет общий общественный

¹⁴² Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа: Башк. кн. изд-во, 1972. С. 134.

¹⁴³ Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа: Башк. кн. изд-во, 1972. С. 137.

¹⁴⁴ Там же. С. 138.

¹⁴⁵ Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления: (государственно-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1991. С. 7.

интерес, руководимо одной властью, стремится создать благоприятные условия для развития своих граждан и всего общества. Но и в интересах государства первичны интересы его граждан, которые формируют интересы разных социальных групп, составляющих это государство. Для того чтобы государство успешно развивалось, важно определить приоритеты и степень согласованности интересов личности, общества и государства»¹⁴⁶.

Созвучна этому и точка зрения профессора В.С. Курчеева, который пишет: «Государство — это политико-территориальная, суверенная организация публичной власти, наделенная аппаратом принуждения и способная делать свои веления обязательными для всех индивидуальных и коллективных субъектов права в рамках национальной правовой и финансовой систем»¹⁴⁷. Гражданин — категория государственная, личность — категория общественная, человек — категория международных отношений. Соответственно, общество состоит из личностей.

«Интересы населения» необходимо раскрывать как правовую категорию, учитывая ее закрепление в конституционной норме. Проблема раскрытия категории «интерес» в рамках юриспруденции не новая, но однозначного подхода в определениях понятия нет. Зачастую подходы к решению этой проблемы противоречивы, хотя все связаны с человеком и обществом. При этом право выступает средством, с помощью которого достигается результат.

Основоположником теории интересов считается Рудольф фон Иеринг. В трудах «Цель в праве», «Борьба за право», «Интерес и право» он предпринял попытку раскрыть сущность категории «интерес». Основным смысл идей Р. Иеринга заключался в том, что в праве приоритет должен принадлежать жизненным ценностям и реальным интересам людей. Как отмечает Д.В. Шепелев, он «прошел путь от понимания интереса в построении теории права в субъективном смысле до утверждения защиты интереса как цели объективного права. Р. Иеринг признавал существование в праве как материального, так и

¹⁴⁶ Мичович П. Интересы государства, бизнеса, населения как основа для формирования новой модели социальной политики Российской Федерации // Инновации и инвестиции. 2017. № 12. С. 121.

¹⁴⁷ Курчеев В.С. Типология государств и теоретико-методологические основы государства устойчивого развития // Мат-лы XIII Всерос. нац. науч.-практ. конф. Новосибирск: Золотой колос, 2017. С. 72.

идеального (духовного) интереса, каждый из которых может возобладать в зависимости от мотивов, связанных с личными качествами субъекта, от его духовной ориентации, а, в конечном счете, от конкретных условий жизнедеятельности в обществе»¹⁴⁸. Это учение оказало влияние на формирование взглядов правоведов, в частности, Б.А. Кистяковского, Н.М. Коркунова, В.С. Соловьева, Б.Н. Чичерина, Ф. Шершеневича.

Специалист в области теории интереса А.Г. Здравомыслов в труде «Проблема интереса в социологической теории» раскрывает данную категорию с социологической точки зрения, определяя понятие интереса, выясняя основные смыслы, сопоставляя интерпретацию интереса в разных контекстах. По мнению автора «категория интереса выработана в истории социальной мысли для обозначения реальных причин общественных и индивидуальных действий»¹⁴⁹.

В словарях и справочниках термин «интерес» описывается с экономической или материальной точки зрения как «выгода, польза, прибыль, корысть». Иногда это слово связывают с понятиями «привлечение, склонность к чему-либо, участие в чём-либо, ценность и значение, придаваемое человеком вещи, занимающей его мысли и чувства». В социологии интерес представляется как «причина социальных действий, как активная направленность человека на различные объекты, освоение которых рассматривается им как личное благо, как потребность», соответственно, интерес становится мотивацией поведения индивида. Под интересами общества понимаются осознанные потребности, то есть нужда в чем-либо необходимом с позиции общества в целом или отдельных его страт.

Таким образом, можно говорить о трех взаимосвязанных элементах — потребности, условиях и действиях (осознание — выражение намерения — реализация вовне), которые помогут раскрыть категорию «интерес».

Можно ли отождествлять решение вопросов местного значения с решением в интересах населения? Конституционная формула говорит об «интересах

¹⁴⁸ Шепелев Д.В. Проблемы реализации и защиты интересов в праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 5.

¹⁴⁹ Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории. Л.: Изд-во ЛГУ, 1964. С. 8.

населения соответствующей территории». С одной стороны, исходя из контекста, полагаем, что это территория муниципального образования, соответственно, можно говорить о муниципальных интересах, интересах населения муниципального образования. При этом у населения муниципального образования имеется факт совместного проживания на соответствующей территории. С другой стороны, «соответствующей территорией» может быть не только территория муниципального образования, но и территория населенного пункта, входящего в состав муниципального образования, территория, на которой осуществляется деятельность органов территориального общественного самоуправления, территория микрорайона, территория улицы¹⁵⁰. Вследствие этого возникает вопрос: что будет являться соответствующей территорией и подлежит ли введенный в конституционную норму термин расширительному толкованию? Как субъектам правоотношений юридически правильно применять данный термин? В этом плане Конституционный Суд РФ говорит о муниципальном образовании.

В доктрине нет однозначного подхода к терминологии «интересы населения».

Первое, что необходимо выяснить, — имеется ли правовая дефиниция, раскрывающая категорию «интересы населения». Здесь однозначный ответ — нет, хотя данная категория достаточно часто встречается в нормативно-правовых актах¹⁵¹.

«Исходя из данных примеров, можно говорить о разнообразии интересов населения и даже их глобальности. Но необходимо определить, какие из них и

¹⁵⁰ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 58–59.

¹⁵¹ См.: Перечень нормативных правовых актов, содержащих категорию «интересы населения»: пункт 6.6. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года // СПС «Консультант плюс». Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://static.government.ru> по состоянию на 13.05.2019; ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822; ч. 3 ст. 16 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). ст. 16.; ст. 2 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собр. законодательства РФ. 27.12.2004. № 52 (ч. 1). ст. 5270.; ст. 1 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 2; ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собр. законодательства РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556.

почему нуждаются во вмешательстве органов публичной власти, а какие граждане могут реализовать сами, с помощью предусмотренных законом форм непосредственного и активного участия населения в осуществлении местного самоуправления. В законодательстве периодически вводятся новые формы, которые, по сути, должны помогать взаимодействию институтов гражданского общества и публичной власти и тем самым решать поставленные задачи эффективно»¹⁵².

Возможно ли толковать в рамках рассмотренных примеров интерес населения как публично-правовой, учитывая, что дефиниция категории «публичный интерес» в законодательстве отсутствует? Обратимся к постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части Гражданского кодекса РФ». В нем сказано: «Применительно к статьям 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды»¹⁵³. В данном случае интерес населения можно рассматривать как публичный. Но необходимо учитывать, что в рамках единой системы публичной власти данная категория будет иметь более широкий смысл, а однозначной точки зрения в доктрине по этому поводу нет. При этом публичные интересы можно выделить, исходя из основ конституционного строя, закрепленных гл. 1 Конституции Российской Федерации.

Вследствие вышеизложенного, по нашему мнению, публичный интерес как конституционно-правовая категория в рамках единой системы публичной власти представляет собой конституционно закрепляемые интересы государства и гражданского общества в обеспечении незыблемости основ конституционного строя, национальной безопасности, устойчивости единой системы публичной власти как условия эффективного решения задач в интересах населения.

¹⁵² Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 58.

¹⁵³ О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 // Бюл. ВС РФ. 2015. № 8.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ «местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»¹⁵⁴.

Аналогичную правовую позицию можно обнаружить в постановлении Конституционного Суда РФ: «Местное самоуправление... выступает обязательной на всей территории России формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения, и одновременно является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно установленных пределах, в решении... задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека. Соответственно, органы местного самоуправления... призваны обеспечивать в рамках полномочий... реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется»¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁵⁵ 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 // Собр. законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

Население является основным признаком муниципального образования. Это самостоятельный субъект муниципально-правовых отношений. И в этом плане интересен аспект, связанный с соотношением «интересов населения» и «интересов гражданского общества». Как гражданское общество, так и население муниципального образования можно структурировать в зависимости от субъективного состава. Но в этом случае не будет полного совпадения их структуры, и вследствие данного обстоятельства интересы населения и гражданского общества могут не совпадать.

Понятие «интерес» многогранно и может объединять психологический, социологический, экономический и политический аспекты, которые попали в поле правового регулирования. Учитывая, что однозначной точки зрения в юридической доктрине нет, но в нормативных правовых актах используются такие категории, как «интересы народа», «общественные интересы», «интересы населения муниципального образования», «интересы населения, проживающего на соответствующей территории», необходимо определить их соотношение и раскрыть их содержание.

Легального определения категории «общественные интересы» в нормативных правовых актах не закреплено, соответственно, можно говорить только о доктринальных подходах. С точки зрения О.А. Околеснова, «общественные интересы — это интересы, направленные на достижение благих целей, соответствующих общим представлениям нравственности, морали, справедливости»¹⁵⁶. Можно согласиться со следующей позицией В.В. Антонченко: «Интегративные потребности, сформировавшиеся в результате взаимодействия всех субъектов общества как сложной социальной системы, — суть понятия «общественные интересы», — всегда употребляются в контексте с нравственными понятиями морали, справедливости и связаны с обеспечением безопасности, благополучия и устойчивого развития всего общества»¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Околеснова О.А. Понятие «общественные интересы» как информационно-правовая характеристика общественного контроля // Вестн. ННГУ. 2017. № 4. С. 122–123.

¹⁵⁷ Антонченко В.В. Право и общественные интересы // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2022. № 1. С. 178.

Исходя из конституционных норм, учитывая, что народ может быть только субъектом правоотношений, возникающих по поводу принятия Конституции России, проведения всенародного референдума и всенародных выборов, под «интересами народа» нами понимаются интересы части населения, наделенной конституционной правосубъектностью, направленные на достижение устойчивого развития общества и государства, защиту суверенитета и территориальной целостности государства.

«Интересы населения муниципального образования — это единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия населения, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и гражданина, являющихся основополагающими целями для органов государственной власти и местного самоуправления при принятии и реализации управленческих решений в системе единой публичной власти»¹⁵⁸.

В целях совершенствования юридической практики полагаем целесообразным дополнить нормой-дефиницией ч.1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, так как при вышеизложенной формулировке всегда возможно говорить о неисчерпаемости «интересов населения муниципального образования», при этом предложенный широкий подход позволяет сохранить баланс между всеми группами интересов, даже при изменении подходов к приоритетным интересам, в силу различных обстоятельств как внутренних, так и внешних.

Если не отождествлять «соответствующую территорию» и «муниципальное образование» на основании правовых позиций органа конституционного контроля и основываться на нормах законопроекта № 40361-8 (в частности, ст. 45 «Территориальное общественное самоуправление»), то интересами населения, проживающего на соответствующей территории, будут являться интересы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения

¹⁵⁸ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 60.

посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории.

Для понимания соотношения данных категорий вспомним, что территория муниципального образования включает в свой состав государственную территорию (в пределах конкретного муниципального образования), частную и собственно муниципальных образований, на каждой из которых у соответствующих субъектов формируется свой интерес.

Исходя из вышеизложенного, «интересы населения муниципального образования» будут шире чем «интересы населения соответствующей территории», а «общественные интересы» — шире «интересов населения муниципального образования», так как затрагивают интересы не только населения одного муниципального образования, но и всего гражданского общества в государстве, а «интересы народа» вытекают из «интересов населения», так как формируются в среде населения муниципального образования.

Классификацию интересов населения возможно осуществить по различным критериям, имеющимся в нормативных правовых актах. В научных исследованиях предлагается следующая систематизация:

- 1) в зависимости от правовой природы: правовые интересы и легитимные (юридически значимые и законные);
- 2) в зависимости от сферы проявления: публично-правовые и частно-правовые;
- 3) в зависимости от степени общности: личные и коллективные;
- 4) в зависимости от субъекта — носителя интересов: интересы физических лиц, интересы юридических лиц, интересы общественных объединений;
- 5) в зависимости от направленности и социального назначения: экономические, политические, духовные, эстетические;

б) в зависимости от уровня действенности: активные и пассивные; и др.

Интересы гражданского общества, населения муниципального образования, нации отражают документы стратегического планирования различного уровня (федерального, регионального, муниципального). Так, Стратегия национальной безопасности РФ признает, что к национальным интересам в настоящее время относятся:

«1) сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан;

2) защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны;

3) поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

4) развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия;

5) устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе;

6) охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата;

7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России;

8) поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений»¹⁵⁹.

¹⁵⁹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собр. законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

В данном документе определены как интересы государства, так и интересы общества и личности. В дальнейшем указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 реализуется через совокупность Стратегий и иных нормативных правовых актов.

Попытаться раскрыть сущность категории «интересы населения» можно и на основе указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов»¹⁶⁰ (далее — указ Президента РФ № 607), так как в нем закреплены основные показатели, по которым определяется эффективность деятельности этих органов в интересах населения. Эффективность деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов определяется по значению комплексной оценки, рассчитываемой на основании сводного индекса показателя эффективности деятельности этих органов, который вычисляется исходя из индексов среднего темпа роста и среднего объема показателя эффективности, учитывающих трехлетнюю динамику используемых показателей.

Отражает ли данный перечень все потребности населения: физиологические, экзистенциальные, социальные, престижные, эстетические, духовные (пирамида А. Маслоу)? К сожалению, баланс по данным показателям не соблюдается, в большей мере они касаются качества среды обитания и уровня жизни. Но устойчивое развитие должно идти по трем взаимообусловленным составляющим, вследствие этого дополнительно необходимы показатели, отражающие научно-познавательные потребности.

Учитывая, что указ Президента РФ № 607 принят в 2008 году, главы муниципальных районов и городских округов стали обязаны представлять отчеты по предусмотренным показателям с указанного года. Например, для подготовки докладов главами муниципальных районов и городских округов Новосибирской области используются официальные данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области,

¹⁶⁰ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003.

результаты социологических опросов, проводимых органами государственной власти Новосибирской области, данные структурных подразделений местных администраций муниципальных образований, данные муниципальных предприятий и учреждений. На официальном сайте города Новосибирска в открытом доступе в разделе «Оценка эффективности деятельности органов власти» представлены отчеты с 2008 по 2020 год о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа города Новосибирска.

Изучение структурных элементов позволит оценить, насколько выделяемые показатели формируют представление об эффективности деятельности публичной власти муниципального уровня. Необходимо осознавать, что проблема проведения оценки эффективности организации и деятельности органов публичной власти — явление сложное и многогранное, требующее учета различных объективных и субъективных факторов. С нашей точки зрения, критерии должны затрагивать все группы интересов населения, а не только социально-экономические.

При сравнении разделов докладов мэра города Новосибирска за предыдущие годы можно увидеть, что следующие разделы являются общими: «Экономическое развитие (Дорожное хозяйство и транспорт, Развитие малого и среднего предпринимательства, Улучшение инвестиционной привлекательности, Сельское хозяйство)», «Доходы населения», «Здоровье», «Дошкольное и дополнительное образование детей», «Образование (общее)», «Физическая культура и спорт», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Доступность и качество жилья», «Организация муниципального управления». В то же время в докладе 2008 года нет раздела «Дополнительные показатели», который появляется в 2009 году, но есть разделы: «Для городских округов» (затрагивает вопросы, которые касаются освещенности улиц, бытовых отходов, обустроенных детских площадок, площади зеленых насаждений общего пользования), «Для муниципальных районов» (доля утилизированных и переработанных отходов от общего объема образуемых отходов). По сути, форма доклада по разделам в

разные годы незначительно отличается («Доходы населения» — самостоятельный раздел, а не внутри раздела «Экономическое развитие»; раздел «Здоровье населения» без уточнения момента «Здравоохранение»).

Исходя из названий разделов, можно сделать вывод, что имеет место охват всех интересов населения, но при этом баланса нет, так как превалирует сфера материально-технических интересов, а энергоинформационные и духовно-нравственные интересы затронуты недостаточно. Единица измерения различается в зависимости от показателя (проценты, численность населения, гектары, единицы, рубли). Вследствие этого возникает вопрос: действительно ли данные показатели говорят об эффективности либо неэффективности? Ведь итогового вывода, который действительно говорил бы, что деятельность главы муниципального образования эффективна, нет, а динамика цифр различная: уменьшение, увеличение либо стабильность. Показатель «% от числа опрошенных» — достаточно спорный, так как можно опросить 100 человек, а можно 10 000. Это не покажет реальную картину в городе с населением более миллиона человек, но сформирует необходимый процент.

В 2010–2011 годах в разделе I «Экономическое развитие» имеются уточнения: «Дорожное хозяйство и транспорт», «Развитие малого и среднего предпринимательства», «Улучшение инвестиционной привлекательности», «Сельское хозяйство», «Доходы населения». Появляются дополнительные разделы и корректируются названия разделов, ранее имеющих в структуре докладов предыдущих годов, в частности: «Здравоохранение и здоровье населения», «Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем», «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности». Остались неизменными: «Дошкольное и дополнительное образование детей», «Общее и дополнительное образование», «Физическая культура и спорт», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Организация муниципального управления», «Дополнительные показатели». Внутри разделов корректируются перечни показателей. По-прежнему баланса триады интересов нет.

В 2012 году форма снова подвергается корректировке и остается по разделам неизменной до 2020 года. Так, основные разделы доклада мэра города Новосибирска за период с 2012 по 2020 год посвящены следующим сферам деятельности: дошкольное образование, общее и дополнительное образование, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, культура, организация муниципального управления, физическая культура и спорт, экономическое развитие, энергосбережение и повышение энергетической эффективности¹⁶¹.

В целом, в настоящий момент можно сказать об упрощении формы доклада 2020 года по сравнению с докладом 2008 года, а также об уменьшении количества основных показателей с 65 до 40. Первый отчет был более детальным. Но большее количество показателей не всегда говорит об эффективности. Поэтому в этом случае понимания того, что эти 40 критериев отражают ситуацию, связанную с эффективностью или ее отсутствием нет.

Таким образом, в результате изучения указа Президента РФ № 607 и докладов главы муниципального образования можно сделать вывод о том, что государство считает интересами населения:

- 1) экономическое развитие муниципального образования, где имеется благоприятная предпринимательская среда для развития малого и среднего бизнеса, есть рабочие места, качественное состояние автомобильных дорог общего пользования местного значения, регулярное автобусное и/или железнодорожное сообщение с административным центром городского округа (муниципального района);
- 2) высокий уровень системы образовательных учреждений и их достаточное количество (дошкольное образование, общее и дополнительное образование);
- 3) возможность заниматься спортом и вести здоровый образ жизни;
- 4) качественное предоставление жилищно-коммунальных услуг;
- 5) доступность и качество жилья;

¹⁶¹ Официальный сайт Новосибирска. URL: <https://novo-sibirsk.ru/municipal/efficiency/> (дата обращения 22.07.2021).

- 6) эффективную организацию муниципального управления.
- 7) высокий уровень медицинского обслуживания¹⁶².

Любопытными являются статистические данные, показывающие уровень доверия населения главе муниципального образования, так как они определяются по четырем показателям: удовлетворенность населения деятельностью главы муниципального образования; удовлетворенность населения деятельностью главы муниципального образования в сфере транспортного обслуживания; удовлетворенность населения деятельностью главы муниципального образования по обеспечению качества автомобильных дорог; степень доверия к главе муниципального образования. Однако, к примеру, за первое полугодие 2021 года данные показатели по Новосибирску, являющемуся самым крупным муниципальным образованием в России с численностью постоянного населения на 1 января 2020 года 1625,6 тыс. человек¹⁶³, оценивались на основании ответов 1292¹⁶⁴ участников опроса, что составляет менее одного процента (0,08%) населения, за 2020 год — 5731 (0,35%)¹⁶⁵, за 2019 год — 1965 (0,12%)¹⁶⁶. Соответственно, возникает вопрос о том, насколько репрезентативны результаты подобных опросов при оценке реального учета интересов населения¹⁶⁷.

Если исходить из норм Конституции Российской Федерации и закрепленных прав и свобод, то интересы населения можно разделить на экономические, социальные, экологические, культурные, политические.

¹⁶² Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 58.

¹⁶³ Новосибирск в цифрах. URL: <https://novo-sibirsk.ru/about/numbers/> (дата обращения: 12.08.2021).

¹⁶⁴ Результаты опроса населения об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области и руководителей унитарных предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Новосибирской области за первое полугодие 2021 года. URL: https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/page_16519/itog_2021_1.pdf (дата обращения 12.08.2021).

¹⁶⁵ Результаты опроса населения об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области и руководителей унитарных предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Новосибирской области за 2020 год. URL: https://nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/page_16519/itog2020.pdf (дата обращения 12.08.2021).

¹⁶⁶ Результаты опроса населения об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области и руководителей унитарных предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Новосибирской области за 2019 год. URL: https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/page_16519/itog-2019.pdf (дата обращения 12.08.2021).

¹⁶⁷ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 60.

На основании данных, представленных на официальном портале Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, полномочия органов публичной власти муниципального уровня можно классифицировать по различным критериям. Самый очевидный из них — направленность деятельности органов местного самоуправления по обеспечению жизнедеятельности муниципального образования и решению других вопросов местного значения, а также по осуществлению отдельных государственных полномочий. Комитет выделяет 38 направлений, в рамках которых органы местного самоуправления имеют полномочия¹⁶⁸.

Заслуживает внимания классификация полномочий, выполненная Комитетом на основе гл. 3 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющей вопросы местного значения. «По результатам проведенной работы было выявлено, что 173 отраслевых федеральных закона содержат положения, определяющие 1577 полномочий органов местного самоуправления. Из них 135 содержат положения, определяющие 1348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения, 55 — положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 — как полномочия

¹⁶⁸ Определен следующий перечень направлений, в рамках которых имеются полномочия у органов муниципальной публичной власти: архивное дело; библиотечное обслуживание; благоустройство территории и использование городских лесов; борьба с терроризмом и экстремизмом; бюджетные полномочия; градостроительная деятельность; гражданская оборона, территориальная оборона, защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, мобилизационная подготовка; дорожная деятельность; жилищные отношения; использование водных объектов; коммунальное хозяйство; муниципальная собственность; налоговые отношения; обеспечение пожарной безопасности; образование; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организация досуга, оказание услуг организациями культуры, работа с детьми и молодежью, укрепление межнационального и межконфессионального согласия, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов; охрана здоровья и окружающей среды, природопользование; охрана общественного порядка, противодействие коррупции; охрана объектов культурного наследия; предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечение безопасности людей на водных объектах; присвоение адресов объектам адресации; развитие лечебно-оздоровительных местностей и курортов; развитие физической культуры и спорта; реклама; обращение с отходами; сельскохозяйственное производство, поддержка малого и среднего бизнеса, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству); транспортное обслуживание населения; услуги связи, общественного питания, торговли и сферы бытового обслуживания; статистика; выборы и референдум; информатизация; муниципальный и общественный контроль; обеспечение прав коренных малочисленных народов; стратегическое планирование; государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство; международные и внешнеэкономические связи; иные полномочия // Официальный сайт Комитета Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 08.07.2021).

по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 — только полномочия за пределами вопросов местного значения»¹⁶⁹.

Обобщенная информация на официальном сайте Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению приводится в виде двух таблиц и двух перечней отраслевых федеральных законов с положениями, регулирующими полномочия органов местного самоуправления: 29 таблиц по группам полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных ст. 14, 15, 16, 16² Федерального закона № 131-ФЗ; девять таблиц по полномочиям органов местного самоуправления, находящимся за пределами вопросов местного значения, в том числе предусмотренным в ст. 17, 17¹ Федерального закона № 131-ФЗ, а также по правам органов местного самоуправления, предоставленным им за пределами вопросов местного значения (ст. 14¹, 15¹, 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ)¹⁷⁰.

Возможно ли в этом случае говорить об интересах населения и классифицировать их в зависимости от сферы полномочий, или здесь будут затрагиваться и интересы муниципального образования и органов местного самоуправления, а в отдельных случаях — государства?

Еще один существенный вопрос: а как органы публичной власти определяют, относится все перечисленное к интересам населения или нет?

Прежде всего, можно обратиться к тем показателям, по которым определяется эффективность деятельности муниципальных образований в соответствии с указом Президента РФ № 607, в котором содержатся показатели, работающие на бюджет всего муниципального образования и в этом плане затрагивающие интересы органов местного самоуправления. Необходимо понять, как разграничить интересы населения муниципального образования, интересы органов местного самоуправления, интересы гражданского общества и его институтов, интересы отдельных групп населения, так как зачастую они взаимосвязаны и переплетаются.

¹⁶⁹ Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 08.07.2021).

¹⁷⁰ Там же.

Чтобы обеспечить комплексное развитие муниципальных территорий и эффективное решение задач в интересах населения, органам публичной власти необходимо учитывать совокупность интересов таких субъектов, как органы местного самоуправления, население, бизнес. «Стратегическое управление муниципальными образованиями, и в особенности уровнем, к которому относятся муниципальные районы и городские округа, требует учета интересов не только поселения в целом, но и хозяйствующих субъектов (в частности, интересов бизнеса) и институтов гражданского общества. Улучшение качества жизни в муниципальном образовании является главной целью органов местного самоуправления и основным интересом населения»¹⁷¹.

Данный тезис можно подтвердить через наказаы избирателей, которые выступают формой выражения интересов местного населения. При этом следует учитывать, что наказаы — это только часть публичных интересов населения. Их содержание является общественно значимым, а реализация должна быть только в интересах населения, при этом целесообразной и реально исполнимой. Вследствие этого можно изучить сферы и обозначить группы интересов. Данные муниципальной информационной системы «Наказаы избирателей г. Новосибирска» позволяют определить сферы (отрасли), в рамках которых население формулирует наказаы. Это благоустройство (в том числе внутриквартальное), организация дорожного движения, детские сады, образование, строительство, энергетика, инженерные коммуникации, спорт (ремонт хоккейной коробки), ЖКХ, жилье (снос дома), окружающая среда (площадка для выгула собак). Общее количество наказов избирателей для депутатов седьмого созыва Совета депутатов города Новосибирска, который был избран 13 сентября 2020 года составило 15 369. Большая их часть на сегодняшний день не выполнена. Наказаы распределяются по отраслям: ЖКХ — 156, архитектура — 37, благоустройство — 1055, благоустройство общественных пространств — 212, внутриквартальное благоустройство — 7081, освещение —

¹⁷¹ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 59.

741 (в том числе внутриквартальное — 178), газификация — 21, детский сад — 987, дороги — 1666, жилье — 29, здравоохранение — 4, имущество — 61, инвестиции — 18, инженерные коммуникации — 515, информатизация — 3, культура — 183, молодежь — 50, наука — 2, образование — 1245, общественная безопасность — 1, общественная инициатива — 40, окружающая среда — 184, организация дорожного движения — 537, потребительский рынок — 13, право — 1, связь — 1, соцзащита — 16, спорт — 76, строительство — 195, торговля — 4, транспорт — 107, фонтаны — 15, энергетика — 113¹⁷².

На основании приведенных данных можно сделать вывод о том, что граждане в большей мере заинтересованы в качественной городской среде. В рамках иных сфер количество наказов незначительно.

Обращения граждан, объединений граждан, юридических лиц в государственные органы регионального уровня зачастую являются формой защиты определенных интересов, вследствие чего для объективного, всестороннего и своевременного ответа необходимо взаимодействие с органами местного самоуправления, которое будет осуществляться на основе регионального акта. Примером может послужить постановление губернатора Астраханской области от 03.08.2021 № 77 «О Порядке взаимодействия администрации губернатора Астраханской области с исполнительными органами государственной власти Астраханской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области по рассмотрению обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц»¹⁷³.

Обратившись к информации, размещенной на интернет-портале г. Новосибирска и связанной с сообщениями граждан, можно увидеть, что самыми популярными являются сообщения, связанные с благоустройством и

¹⁷² Наказы избирателей, 7-ой созыв Совета депутатов города Новосибирска | Мой Новосибирск. URL: <https://map.novo-sibirsk.ru/portal/nakazy7> (дата обращения: 08.08.2021).

¹⁷³ О Порядке взаимодействия администрации Губернатора Астраханской области с исполнительными органами государственной власти Астраханской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Астраханской области по рассмотрению обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц: постановление Губернатора Астраханской области от 03.08.2021 № 77. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3000202108070002?index=3&rangeSize=1> (дата обращения: 08.08.2021).

качеством дорог, ЖКХ, рекламой, строительством, торговлей. В 2020 году количество обращений жителей города Новосибирска составило 12 662¹⁷⁴.

Кроме того, ранее обращалось внимание и на «возможность граждан напрямую выражать свое мнение и доносить его до государственных властных органов посредством общественной инициативы и общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов, т.е. возможность открытого диалога между ними. Данные институты помогают законодательным органам вовлекать широкую общественность в процессы обсуждения и выработки более верных и необходимых решений, способных отразить мнения различных групп населения. Разработка законодательства и практическое применение общественных обсуждений и общественной инициативы способствуют созданию новых для России механизмов эффективного взаимодействия государственных органов, гражданского общества и экспертов в различных областях»¹⁷⁵.

Гражданское общество всегда связано с интересами населения. В этом плане возможно и необходимо взаимодействие органов публичной власти и институтов гражданского общества. К сожалению, не все интересы гражданского общества и не всегда учитываются органами публичной власти в силу различных обстоятельств и факторов: отсутствие должного уровня взаимодействия, нежелание должностных лиц воспринять те задачи, которые ставит перед ними гражданское общество, отсутствие качественного правового регулирования общественных отношений и т.д.

Изучение материалов официального сайта Полномочного представителя Президента России в Сибирском федеральном округе позволяет констатировать, что на 1 января 2021 года в субъектах Федерации округа зарегистрировано более 21,6 тысяч некоммерческих организаций. Около половины из них — это общественные объединения, 52% которых функционируют на региональном уровне, более 41% — на местном. Представительства и филиалы в других субъектах Российской Федерации имеет 191 НКО. В целях государственной

¹⁷⁴ Сообщения жителей Новосибирска | Мой Новосибирск. URL: <https://map.novo-sibirsk.ru/portal/messages> (дата обращения: 08.08.2021).

¹⁷⁵ Козлова Н.В. Правовые аспекты организации общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов// Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 10.

поддержки этих организаций, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с распоряжениями главы государства ежегодно проводятся конкурсы на выделение грантов на развитие гражданского общества¹⁷⁶, которые также способствуют выявлению видов (групп) интересов гражданского общества, а соответственно, и населения муниципальных образований в следующих сферах:

- наука, образование, просвещение;
- культура и искусство;
- развитие институтов гражданского общества;
- охрана здоровья граждан;
- семья, материнство, отцовство и детство;
- историческая память;
- охрана окружающей среды и защита животных;
- поддержка молодежных проектов;
- социальное обслуживание;
- укрепление межнационального и межрелигиозного согласия;
- защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе защита прав заключенных.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется 14 национальных и федеральных проектов (программ)¹⁷⁷: Приоритетными программами и проектами являются 11: «Здравоохранение», «Образование», «Ипотека и арендное жилье», «ЖКХ и городская среда», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда», «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Безопасные и качественные дороги», «Моногорода», «Экология», «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

¹⁷⁶ Официальный сайт Полномочного представителя Президента России в Сибирском федеральном округе. URL: <http://sfo.gov.ru/okrug/obshestvo/> (дата обращения: 08.08.2021).

¹⁷⁷ «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Жилье и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости», «Наука и университеты», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года», «Туризм и индустрия гостеприимства».

«Реализация отдельных проектов будет затрагивать вопросы местного значения. У органов местного самоуправления имеются полномочия в следующих сферах: дорожная деятельность; жилищные отношения; коммунальное хозяйство; образование; охрана здоровья и окружающей среды, природопользование; библиотечное обслуживание и т.д. А, следовательно, органы местного самоуправления должны учитывать положения национальных проектов и в то же время взаимодействовать с органами государственной власти. Вследствие этого здесь будут пересекаться интересы государства, органов местного самоуправления и гражданского общества. Государство заинтересовано в том, чтобы были достигнуты цели, закрепленные в рамках новых инструментов социально-экономического развития нашего государства. На это выделяются средства из федерального бюджета»¹⁷⁸. Органы местного самоуправления также заинтересованы в развитии инфраструктуры, но собственных средств в местных бюджетах не хватает. Согласно ст. 86 Бюджетного кодекса РФ, закрепляющей расходные обязательства муниципального образования, для реализации национальных проектов в бюджете муниципального образования средства не предусматриваются. Учитывая сложившуюся практику, муниципальные образования, получающие финансовую помощь из вышестоящих бюджетов на реализацию национальных (региональных) проектов, обязаны согласовывать содержание своих муниципальных программ с положениями государственных программ, принятых в целях реализации проектных мероприятий. Например, в рамках национального проекта «Культура» заложено создание (реконструкция) и капитальный ремонт культурно-досуговых учреждений в сельской местности, создание виртуальных концертных залов, соответственно, гражданское общество сможет реализовать свои культурные потребности.

Строительство детских дошкольных учреждений в рамках национального проекта «Демография» осуществляется на территории муниципальных образований и относится к вопросам местного значения муниципальных районов.

¹⁷⁸ Козлова Н. В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 18.

П. 11 ч. 1 ст. 15 федерального закона предусматриваются «организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение, которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья»¹⁷⁹, а также аналогичное положение закреплено в п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Вопросы местного значения муниципального, городского округа».

Вопрос обеспечения детей местами в детских дошкольных учреждениях в Сибирском федеральном округе находится на постоянном контроле социально-экономического блока аппарата Полномочного представителя Президента РФ. Это также свидетельствует о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения задач в интересах населения.

«Именно органы местного самоуправления, реализуя свои полномочия должны обеспечивать обратную связь населения муниципального образования с органами публичной власти и учитывать потребности населения при стратегическом планировании, обеспечивать доведение информации на уровень

¹⁷⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

государственной власти. Интересы населения должны быть целью органов местного самоуправления»¹⁸⁰.

Но как показывают отчеты Счетной палаты РФ по анализу исполнения государственных программ, стопроцентное исполнение, как правило, практически отсутствует, в частности, по значимым для муниципального уровня программам, касающимся сфер образования, здравоохранения, культуры, спорта, туризма, целевые показатели не достигнуты, а, следовательно, отсутствуют их эффективность и удовлетворение интересов населения.

Таким образом, проведенное исследование показало, что на современном этапе развития конституционного законодательства необходимо закрепить дефиниции «интересы населения» (как правовую категорию для единообразного толкования и правоприменения) и «публичный интерес» (как конституционно-правовую категорию) с целью грамотного определения баланса между публичными и частными интересами во взаимоотношениях общества, личности и государства.

Классификация интересов населения муниципальных образований возможна по различным критериям, которые используются в нормативных правовых актах, а также в доктринальной литературе.

2.2. Реализация интересов населения — как цель единой системы органов публичной власти

Государство является выразителем интересов населения, а органы публичной власти должны их обеспечивать. «Принцип триединства давно используется в различных науках для раскрытия отдельных явлений. Организация системы в триединстве обеспечивает ее устойчивое развитие, так как между двумя составляющими всегда есть связующее звено. Закономерности развития системы интересов, ее целостность, равновесие зависят от того, как воплощаются

¹⁸⁰ Козлова Н. В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 18.

неравные, но в то же время взаимосвязанные духовно-нравственные ценности, энергоинформационные потребности и материально-техническое благополучие населения»¹⁸¹.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации определяет, что «только гармоничное сочетание сильной державы и благополучия человека обеспечит формирование справедливого общества и процветание России. Для этого необходимы согласованные действия по реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, направленные на нейтрализацию внешних и внутренних угроз и создание условий для достижения национальных целей развития»¹⁸². Таким образом, должен быть баланс интересов общества, личности и государства.

В науке до сих пор нет однозначного решения вопроса о разграничении публичных и частных интересов. При этом граница между ними носит подвижный характер в зависимости от определяемых критериев и условий. Государство, как правило, обеспечивает в большей степени публичный интерес, а личность желает, чтобы учитывался частный. Поэтому баланс интересов должен быть разумным. Е. Шмидт-Ассман считает, что «объединение публичных интересов с индивидуальными на основе единого общественного интереса связывается в правовой науке с достижением общего блага»¹⁸³. «Именно достижение общего блага полагает Р. Урпманн является обязанностью государства, которое должно использовать для ее выполнения все свои механизмы»¹⁸⁴. Заметим, что Конституционный Суд РФ в нескольких своих постановлениях использует термины «справедливый баланс интересов», «разумный баланс интересов», «рациональное сочетание публичных и частных интересов» и т.д. Вполне очевидно, что в данном случае полного тождества интересов в принципе не может быть. Как отмечает Л.А. Морозова, «при этом

¹⁸¹ Козлова Н.В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 15–16.

¹⁸² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собр. законодательства РФ. 05.07.2021. № 27. Ст. 5351.

¹⁸³ Schmidt-Assmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Berlin, 2006. S. 153.

¹⁸⁴ Uerpmann R. Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff. Tübingen, 1999. S. 20.

Конституционный Суд РФ рассматривал вопросы баланса и дисбаланса интересов, исходя из принципа социальной справедливости, соразмерности публичных и частных интересов, их равноправного правового назначения, охраны и защиты»¹⁸⁵.

Если говорить о соотношении интересов, потребностей, ценностей с теоретической точки зрения, то можно констатировать, что это взаимосвязанные между собой категории, так как потребности являются основой для формирования интересов, а ценности являясь базовыми жизненными ориентирами, позволяют формировать и удовлетворять потребности, которые преобразуются в интересы и в дальнейшем становятся ценностями. «Ученые, исследуя соотношение категорий “потребность” и “интерес”, пришли к выводу, что категорию “потребность” можно применить ко всему живому, а категория “интерес” — особый вид потребности, социальная потребность»¹⁸⁶. С точки зрения В.А. Гуриной, «соотношение категорий “интерес” и “потребности” выглядит следующим образом. После осознания потребности для перехода ее в категорию интереса требуется добавление двух элементов: 1) интерес всегда представляет собой необходимость удовлетворения потребности; 2) интерес может реализовываться только в результате определенных общественных отношений»¹⁸⁷.

При рассмотрении интересов населения через категорию триединства нами выделяются три группы интересов: духовно-нравственные, энергоинформационные и материально-технические с учетом сфер жизнедеятельности общества, личности и государства — духовной, социально-политической, и экономической соответственно, которые и характеризуют:

— качество среды обитания (энергоинформационные), т.е. условия жизнедеятельности человека, как природные, так и искусственные, которые определяют комфортное проживание на территории пребывания;

— уровень жизни населения (материально-технические), определяющий экономическую сферу жизнедеятельности, сферу материального производства и

¹⁸⁵ Морозова Л.А. Избранные статьи: сб. науч. тр. М.: РГУП, 2018. С. 294.

¹⁸⁶ Гурина В.А. Сравнительно-правовой анализ категорий «нужды», «интерес» и «потребность» в гражданском законодательстве России // Юрид. наука. 2018. № 2. С. 99.

¹⁸⁷ Там же.

потребления, связанный с удовлетворением материальных потребностей, финансовым, профессиональным и материальным благополучием;

– научно-познавательную сферу (духовно-нравственные), т.е. возможности для осуществления интеллектуальной и творческой деятельности, вследствие чего формируется высокий уровень духовно-нравственной культуры человека.

Рассмотрим, какие потребности они включают.

Энергоинформационные — это энергетика, информатизация, окружающая среда, в частности, вопросы, касающиеся экологической безопасности, здравоохранения, градостроительства и архитектуры, сельского хозяйства, производства пищевых продуктов, правоохранительной деятельности, информационной безопасности и т.п. Так определяется качество среды обитания. Стратегические документы, обеспечивающие реализацию и защиту данных интересов: Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации в 2017–2030 годах, Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года¹⁸⁸ и т.д.

Духовно-нравственные включают научно-познавательные потребности в сферах науки, образования, искусства, культуры; спорт как потребность

¹⁸⁸ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года: указ Президента РФ от 28.11.2014 № Пр-2753 (ред. от 29.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс». В данном виде опубликован не был. Первоначальный текст документа также опубликован не был; Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 23.03.2021) // Собр. законодательства РФ. 18.02.2019. № 7. Ст. 702; О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // Собр. законодательства РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546; О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года: указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501 // Собр. законодательства РФ. 21.10.2019. № 42. Ст. 5892; О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации в 2017–2030 годах: указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собр. законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901; О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»): указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 // Собр. законодательства РФ. 14.10.2019. № 41. Ст. 5700.

укрепления здоровья, трудовую деятельность как потребность в самореализации, взаимодействие с другими субъектами, возможность создания общественных организаций. Реализуются через Стратегию развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегию развития спортивной индустрии до 2030 года, Стратегию развития библиотечного дела на период до 2030 года, Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей¹⁸⁹.

Материально-технические — это экономика, экономические блага, денежный капитал, производственные блага, предпринимательство, товары, услуги, жилье. Эти потребности должны обеспечивать Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегия развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года¹⁹⁰ и т.д.

Синергетическая эффективность этого триединства определяется только через непосредственную устойчивую связь элементов триады¹⁹¹.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

¹⁸⁹ Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р // Собрание законодательства РФ. 08.06.2015. № 23. Ст. 3357; Об утверждении Стратегии развития спортивной индустрии до 2035 года: распоряжение Правительства РФ от 03.06.2019 № 1188-р // Собр. законодательства РФ. 17.06.2019. № 24. Ст. 3111; Об утверждении Стратегии развития библиотечного дела на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 13.03.2021 № 608-р // Собр. законодательства РФ. 22.03.2021. № 42. Ст. 2072; Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей: указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 // Собр. законодательства РФ. 14.11.2022. № 46. Ст. 7977.

¹⁹⁰ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 // Собр. законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902; Об утверждении Стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 07.07.2017 № 1455-р // Собр. законодательства РФ. 17.07.2017. № 29. Ст. 4413.

¹⁹¹ Козлова Н.В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 16–17.

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами»¹⁹².

Город Новосибирск является самым крупным муниципальным образованием в России, наделенным статусом городского округа. Исследование Стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 года (далее — Стратегия) с позиции триединства духовно-нравственных, энергоинформационных и материально-технических интересов¹⁹³, ее сравнение со Стратегическим планом устойчивого развития города Новосибирска до 2020 года¹⁹⁴ (далее — Стратегический план), который на сегодняшний день утратил юридическую силу, но предшествовал Стратегии, позволит определить устойчивое развитие города Новосибирска исходя из интересов населения, но в то же время с учетом интересов государства. При этом механизмом решения задач в интересах населения являются комплексные целевые программы, реализация которых зависит от эффективного взаимодействия гражданского общества и органов местного самоуправления.

Стратегический план до 2020 года предусматривал в качестве желаемого результата по итогу его реализации повышение качества жизни и рост жизненного потенциала за счет роста благосостояния жителей города, экономического, образовательного, культурного и духовного потенциала, обеспечения безопасности жизни в городе, улучшения качества городской среды. Это стратегические цели. Соответственно, можно предпринять попытку выделить

¹⁹² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

¹⁹³ Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 39.

¹⁹⁴ О Стратегическом плане устойчивого развития города Новосибирска: решение Новосибирского городского Совета депутатов от 28.03.2005 № 575 // Вечерний Новосибирск. 19.04.2005. № 72.

следующие интересы населения с точки зрения органов местного самоуправления:

1) благосостояние жителей города, которое включает в себя следующие критерии-показатели: сохранение и укрепление здоровья, высокая занятость и рост доходов, полное удовлетворение потребностей в жилье, продуктах питания, товарах и услугах, рост образовательного и культурного уровней, повышение устойчивости социальных процессов в городском сообществе.

2) экономический потенциал города, который определяется через обеспечение роста платежеспособного спроса горожан на товары и услуги, рост производства продукции для государственных и муниципальных нужд, повышение потенциала производства за счет привлечения инвестиций, обеспечение активного баланса ввоза-вывоза товаров и услуг, финансовые ресурсы города и повышение их доступности;

3) образовательный, культурный и духовный потенциалы, требующие формирования и развития системы непрерывного образования, развития фундаментальной и прикладной науки, развития города как центра культуры, интегрирования Новосибирска в формирующееся информационное общество, развития региональных, межрегиональных и международных связей в сфере науки, культуры, образования;

4) обеспечение безопасности жизни в городе, которая оценивается через совокупность показателей, связанных с охраной здоровья населения, общественной безопасностью и правопорядком, продовольственной безопасностью города, снижением опасности техногенных и природных катастроф, энергетической безопасностью Новосибирска, экологической безопасностью и охраной окружающей среды;

5) высокое качество городской среды, которое повышается за счет развития территории города и улучшения архитектурного облика города, роста жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, развития дорожной сети города, городского и пригородного транспорта.

Стабильное повышение качества жизни населения является главной стратегической целью по Стратегии до 2030 года, тем самым «рост жизненного потенциала» в новом документе исключили. При этом выделяются три приоритетных направления: 1) развитие человеческого капитала; 2) рост экономического потенциала; 3) формирование современной и безопасной городской среды.

Показателей достижения установленных целей всего десять: численность постоянного населения (на конец года); ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность занятых в экономике; оборот розничной торговли (без субъектов малого предпринимательства); объем платных услуг населению (без субъектов малого предпринимательства); объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по фактическим видам экономической деятельности промышленных предприятий (без субъектов малого предпринимательства); объем отгруженных инновационных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства); объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства); объем работ, выполненных по фактическому виду экономической деятельности «строительство» (без субъектов малого предпринимательства); число зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. человек населения. Следовательно, направление «Развитие человеческого потенциала» будет реализовано, если продолжительность жизни вырастет, и численность постоянного населения увеличится, коль скоро данные показатели являются контрольными¹⁹⁵.

Другие показатели, предусмотренные в Стратегическом плане, также имеются в Стратегии, но контрольными считаются только вышеперечисленные. Наряду с этим есть отличие формулировок по показателям. В частности, в Стратегическом плане принимаются во внимание объем работ по виду деятельности «строительство» (по крупным и средним предприятиям); оборот

¹⁹⁵ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 59.

розничной торговли во всех каналах реализации; объем реализации платных услуг населению, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по промышленности (крупным, средним и малым предприятиям по фактическим (чистым) видам деятельности); объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников инвестирования (по крупным и средним предприятиям). Получается, что итоговые значения будут в некоторых случаях отличаться, хотя речь фактически идет об одном и том же.

Сравнительный анализ данных документов показал, что контрольных показателей в Стратегическом плане по количественному критерию в несколько раз больше. Так, контрольных показателей «общественной безопасности и правопорядка» предусмотрено было четыре, а в Стратегии заложен только один — количество зарегистрированных преступлений на 100 тыс. человек населения¹⁹⁶. Данный показатель определяет индекс преступной активности и признается объективным. Но, как отмечают исследователи криминогенных явлений, он не учитывает скрытые и латентные деяния, количество которых может в несколько раз превышать количество официально зарегистрированных преступлений. При этом степень безопасности также зависит от количества раскрытых преступлений. Следовательно, этот показатель не является полностью качественным. Наряду с этим мониторинг, определяющий достижение задачи «Обеспечение общественной безопасности и правопорядка», должен проводиться и по другим показателям, которые определяют: 1) долю преступлений, совершенных несовершеннолетними; 2) число дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими; 3) раскрываемость преступлений; 4) смертность населения от неестественных причин. В то же время «Обеспечение безопасной жизни в городе Новосибирске» включает не только «Обеспечение общественной безопасности и правопорядка», но и «Снижение риска техногенных и природных катастроф», «Обеспечение надежности функционирования инженерной и коммунальной инфраструктуры», «Обеспечение энергетической безопасности»,

¹⁹⁶ Там же. С. 59–60.

«Обеспечение экологической безопасности», что определяет в совокупности 19 мониторинговых показателей, из которых только один — контрольный, тем самым остальные составляющие части безопасности не учитываются.

Исследование контрольных показателей Стратегии позволяет констатировать, что большая их часть (7 из 10) являются экономическими, что, по сути, предопределено названием стратегического документа. Так, в качестве контрольного показателя «развития трудового рынка и роста доходов населения» выступает численность занятых в экономике, при этом Стратегический план предусматривал 11 показателей для определения данного аспекта. Обеспечение роста платежеспособного спроса населения достигается оценкой контрольных показателей (оборота розничной торговли и объема платных услуг населению), оставшихся из четырех, которые были в Стратегическом плане. Только один из двух контрольных показателей «инвестиционной политики» (объем инвестиций в основной капитал), остался в качестве контрольного в Стратегии¹⁹⁷. «Устойчивый экономический рост» по Стратегии диагностируется на основании 25 мониторинговых показателей, из которых три являются контрольными. В Стратегическом плане это были контрольные показатели «роста производства».

Сопоставление контрольных показателей «демографической ситуации, здоровья населения и здорового образа жизни в городе Новосибирске» показало, что в Стратегии в качестве контрольных используются только два из 12 предусмотренных ранее в Стратегическом плане. Так, демография как социальная категория оценивается только по количеству постоянного населения (на конец года), что позволяет в дальнейшем говорить о производственном потенциале и количестве потребителей¹⁹⁸. При этом оценка уровня здоровья на основании показателя «ожидаемая продолжительность жизни при рождении» предопределена тем, что это целевой интегральный показатель в национальных проектах, а соответственно, и в региональных стратегиях социально-экономического развития. При этом многие исследователи констатируют, что

¹⁹⁷ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 60.

¹⁹⁸ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 60.

здоровье общества взаимосвязано с благосостоянием населения, экономическими показателями и уровнем образования.

Вполне очевидно, что в ситуации, связанной с распространением COVID-19 с 2019 года, указанный показатель по данным критериям вряд ли может быть выполнен. Так как здоровье населения находится под угрозой, изменяется продолжительность жизни в сторону уменьшения. Это требует от органов публичной власти принятия мер по противодействию распространению вирусной инфекции. Соответственно, в данный период нельзя говорить об устойчивом социально-экономическом развитии города.

Сравнение контрольных показателей в стратегических документах крупного муниципального образования позволило определить, что контрольный показатель «объем отгруженных инновационных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства)» отсутствовал в Стратегическом плане, так как в период его разработки не говорили об инновациях и не контролировали их¹⁹⁹.

В рамках Стратегии внимание акцентируется в большей мере на экономических контрольных показателях, хотя данный документ направлен и на социальное развитие. При этом обращает на себя внимание тот факт, что плановые контрольные значения 2020 года отличаются в двух стратегических документах. Так, в Стратегии цифры, «как правило, выше тех, которые предусматривалось достичь к 2020 году Стратегическим планом»²⁰⁰, что свидетельствует о достижении отдельных результатов, предусмотренных Стратегическим планом.

В то же время сопоставление положений данных документов показало, что в Стратегии имеются показатели, по которым осуществляется только мониторинг. А это, по сути, сбор и обработка информации, постоянное наблюдение, в результате которого могут корректироваться управленческие решения органов местного самоуправления. Но мониторинговые показатели не являются

¹⁹⁹ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С. 60.

²⁰⁰ Там же.

контрольными для Стратегии, а, следовательно, обязательными и показательными для населения муниципального образования. Вследствие этого возникает вопрос о том, насколько будут органы местного самоуправления заинтересованы в достижении определенных результатов по ним, учитывая, что мониторинговые показатели являются инструментом для достижения контрольных показателей, на основании которых в дальнейшем определяется эффективность данного стратегического документа.

Таким образом, если контрольные показатели Стратегии сопоставлять с контрольными показателями Стратегического плана, то обнаруживается их количественное сокращение. При этом отсутствует понимание того, насколько объективно десять контрольных показателей могут свидетельствовать о повышении уровня качества жизни населения как главного интереса населения территории города Новосибирска (см. приложение Б). Стратегия, являясь социально-экономической по своей сути, в большей мере направлена на развитие экономики, а не социальной сферы, что свидетельствует о нарушении баланса между социальным и экономическим развитием.

Реализация контрольных показателей определяет достижение результатов или их отсутствие. Если обратиться к материалам, показывающим фактически достигнутые показатели, можно констатировать, что они не соответствуют заявленным цифрам (см. приложение В). Данный вывод вытекает из изучения бюджета для граждан, который является аналитическим документом, содержащим основные статьи бюджета в доступной для широкого круга заинтересованных пользователей форме. Он разрабатывается в целях ознакомления граждан с основными целями, задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных средств. Так, Бюджет для граждан (Отчет об исполнении бюджета города Новосибирска) за 2020 год, во-первых, показывает данные только по шести из десяти контрольных показателей Стратегии, которые, по сути, являются интересами населения муниципального

образования. А во-вторых, цифровые значения ниже тех, которых планировалось достигнуть.

Во избежание нарушения баланса интересов общества, личности и государства при разработке планов, стратегий и концепций развития органам публичной власти следует взаимодействовать с гражданским обществом, учитывая, что в данных документах должны находить отражение интересы населения муниципального образования. Соответственно, целесообразно организовывать площадки, на которых можно обсуждать отдельные положения с представителями гражданского общества, что обеспечит баланс интересов всех субъектов правоотношений и их эффективное регулирование. По итогам проведения мероприятия должен формироваться документ, имеющий для органов местного самоуправления обязательный, а не рекомендательный характер и определяющий, какие положения подлежат закреплению в правовом акте.

В стратегических документах, согласно законодательству о стратегическом планировании, акцент делается на экономический и социальный аспекты, но в этом случае затрагиваются только две из трех группы потребностей населения муниципального образования: духовно-нравственные, энергоинформационные и материально-технические. Так, в Стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 года²⁰¹ отдельные контрольные показатели («Оборот розничной торговли (без субъектов малого предпринимательства)», «Объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства)» и др.) не учитывают долю участия субъектов малого предпринимательства в экономическом развитии муниципального образования. Соответственно органы местного самоуправления не будут заинтересованы в поддержке и развитии малого бизнеса, учете его интересов в полном объеме как субъекта гражданского общества, что является нарушением баланса интересов.

²⁰¹ О стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 года и признании утратившими силу отдельных решений городского Совета Новосибирска, Совета депутатов города Новосибирска: решение Совета депутатов города Новосибирска от 24.12.2018 № 726 // Бюл. органов местн. самоуправления г. Новосибирска. 27.12.2018. № 54 (ч. 1).

Локальные правовые акты, отражающие потребности населения, должны разрабатываться с участием тех представителей гражданского общества, интересы которых они затрагивают (органы территориального общественного самоуправления, представители малого и среднего предпринимательства, представители общественных объединений, ассоциаций, социальных групп населения и т.д.), что обеспечит баланс интересов в триединстве²⁰². Итоговой целью органов публичной власти муниципального уровня является разработка реалистичных стратегических документов для последующего устойчивого развития муниципального образования и соблюдения интересов всех субъектов соответствующей территории. Это возможно в том случае, когда, во-первых, учитывается ограниченность ресурсов муниципальных образований; во-вторых, адекватно констатируются фактически имеющиеся потенциал и возможности; в-третьих, потребности и интересы населения определяются путем консультаций с последующим их выстраиванием в порядке срочной и долгосрочной важности; в-четвертых, затрагиваются все аспекты деятельности органов местного самоуправления. Определение приоритетов интересов совместно с гражданским обществом является ключевым фактором в обеспечении наилучшего исполнения бюджета.

При анализе Стратегии с позиции принципа триединства можно констатировать отсутствие гармонии, так как в отсутствие развития духовно-нравственных интересов происходит нарушение экономических интересов, а вследствие этого и социальных. Баланс будет тогда, когда изначально есть гармония внутри объекта, затем в окружающей среде, и присутствует согласование этих двух гармоний в третью между собой. Законы баланса между обществом, личностью и государством не должны игнорироваться.

Проведенный анализ позволил получить следующие результаты:

– во-первых, считаем, что классификация интересов с позиции триединства не только способствует уяснению сущности исследуемого явления, но и

²⁰² Козлова Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе // Современное право. 2022. № 1. С. 39.

позволяет осознать, как это будет влиять на обеспечение в дальнейшем интересов населения муниципального образования;

– во-вторых, необходимость обеспечения триединства интересов населения муниципальных образований в стратегических документах и планах развития обусловлена тем, что при регулировании только энергоинформационных и материально-технических интересов возникает дисбаланс и не достигается итоговая конституционная цель — эффективное решение задач в интересах населения, так как отсутствует скрепляющий духовно-нравственный элемент и, как следствие, отсутствует синергетический эффект;

– в-третьих, знание законов целостности бытия позволяет утверждать, что любая система (в нашем случае — система интересов) эволюционирует по тем же законам, следовательно, развитию общества, личности и государства поможет модель триединства интересов, так как при наличии разрыва между тремя взаимообусловленными группами интересов (духовно-нравственными, энергоинформационными и материально-техническими) невозможно устойчивое развитие системы;

– в-четвертых, с нашей точки зрения понятие «интересы населения муниципального образования» можно определить как единство духовно-нравственных ценностей, энергоинформационных потребностей и материально-технического благополучия населения, обуславливающих высокое качество и уровень жизни человека и гражданина в муниципальном образовании, определяемых органами государственной власти и органами местного самоуправления как основополагающая цель при принятии управленческих решений в рамках единой системы публичной власти²⁰³.

2.3. Роль органов местного самоуправления в системе единой публичной власти как субъектов, реализующих интересы населения

²⁰³ Козлова Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. №. 4. С.60.

Органы местного самоуправления, в отличие от органов государственной власти, в большей степени приближены к населению муниципального образования. Вследствие этого возникает вопрос: а изменится ли их роль в обеспечении интересов населения муниципального образования после включения в единую систему публичной власти и в процессе взаимодействия с органами государственной власти? Для этого изначально необходимо разобраться с соотношением таких категорий, как «вопросы местного значения», «предметы ведения органов местного самоуправления», «полномочия органов местного самоуправления», при этом определив, как они связаны с «интересами населения».

Для понимания категории «вопросы местного значения» необходимо обратиться к Федеральному закону № 131-ФЗ, где закреплена норма-дефиниция, определяющая, что это «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и/или органами местного самоуправления самостоятельно»²⁰⁴. При этом Р.В. Бабун верно обращает внимание на то, что «к вопросам местного значения могут быть отнесены только вопросы, которые могут самостоятельно решаться населением и/или органами местного самоуправления и, следовательно, не требуют вмешательства органов государственной власти; последствия решения которых не выходят за пределы территории данного муниципального образования, т.е. не оказывают неблагоприятных воздействий на соседние территории»²⁰⁵.

Дефиниции категорий «предметы ведения органов местного самоуправления» и «полномочия органов местного самоуправления» в законодательстве отсутствуют, по этому поводу есть только доктринальные подходы. В частности, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев отмечали, что «вопросы местного значения составляют основное содержание предметов ведения местного

²⁰⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

²⁰⁵ Бабун Р.В. Вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления: новые реалии // Местное право 2015. № 2. С. 4.

самоуправления, однако не сводятся к ним, поскольку к предметам ведения местного самоуправления относятся не только вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, но и вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также вопросы организации работы органов и должностных лиц местного самоуправления»²⁰⁶.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что «предметы ведения местного самоуправления» — более широкая категория, чем «вопросы местного значения». При этом перечень полномочий органов местного самоуправления связан с перечнем вопросов местного значения, что можно увидеть при исследовании нормативно-правовой основы. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления — это перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления в сфере их деятельности, закрепленный в нормах права.

Важным моментом является и то обстоятельство, что все данные категории должны формироваться с соблюдением интересов населения муниципального образования.

Муниципальный уровень может решать отдельные вопросы наиболее эффективно и качественно, а в некоторых случаях и более оперативно, но для этого должны быть либо собственные средства, либо, если это осуществление переданных полномочий, необходимая для их реализации финансовая поддержка со стороны государственных органов соответствующего уровня.

Руководствуясь принципами самостоятельности и финансовой самодостаточности муниципалитетов, законодатель, стремясь к более последовательному разграничению полномочий между уровнями публичной власти, преследует цель минимизировать объем полномочий, делегируемых муниципальным органам. Поэтому, исходя из правоприменительной практики, содержащейся в докладах Министерства юстиции РФ о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской

²⁰⁶ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Велби; Проспект, 2007. С. 472.

Федерации, можно заметить как стабильную тенденцию в сохранении полномочий, которые относятся к отдельным государственным, что может говорить об их эффективной реализации, так и значительное число исключаемых из данного перечня.

В частности, органами местного самоуправления напрямую реализуются следующие отдельные государственные полномочия:

- осуществление воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты (первичного воинского учета): в 2019 году — 17 600 (81,7%) муниципальных образований, в 2020 году — 17 100 (82,7%);
- составление списков кандидатов в присяжные заседатели раз в 4 года (количество муниципальных образований в докладе отсутствует, но при этом делается акцент, что города федерального значения осуществляют данное полномочие самостоятельно, таким образом, его реализуют муниципальные образования 82 субъектов РФ).

В осуществлении полномочий, допускающих возможность субделегирования, в 2019 году приняло участие 3800 (17,4%) муниципалитетов, в 2020 году — 3100 (15,1%), из них:

- государственная регистрация актов гражданского состояния: в 40 субъектах РФ в 2019 году — 2400 (11,1%) муниципалитетов, в 39 субъектах РФ в 2020 году — 1612 (7,6%);
- предоставление некоторых социальных гарантий и компенсаций отдельным группам граждан в 39 субъектах РФ: 2019 год — 1600 (7,4%) муниципальных образований, 2020 год — 1600 (7,7%);
- отдельные полномочия по обеспечению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи — в 2020 году муниципальные образования 70 субъектов РФ, в которых приняты соответствующие законы.

В реализации собственных полномочий субъектов РФ, делегированных муниципальным образованиям, приняло участие 85 субъектов РФ: в 2019 году — 9600 (44,7%) муниципальных образований, в 2020 году — 9500 (45,3%):

— административно-деликтная сфера (создание и организация деятельности административных комиссий, определение должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях) — участвуют муниципальные образования из 82 субъектов РФ: в 2019 году — около 8700 (40,3%), в 2020 году — около 8400 (40,4%);

— полномочия, связанные с оказанием социальной помощи отдельным категориям граждан (выплата на первого ребенка, компенсация части родительской платы, предоставление субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, дополнительные гарантии детям-сиротам, социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов и т.п.)²⁰⁷.

Учитывая, что собственные полномочия субъектов РФ, делегированные муниципальным образованиям, реализуются реже, можно полагать, что они либо подлежат перераспределению, либо менее эффективны на муниципальном уровне. Так, в 2017 году у муниципалитетов дополнительно были полномочия в сфере опеки и попечительства, по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, по отлову и содержанию безнадзорных домашних животных, а также делегируемые муниципальным районам полномочия по предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Как указано в докладе за 2020 год, несколько реже передаются органам местного самоуправления полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), здравоохранения, социальной защиты и транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

В 2019 году в некоторых субъектах Российской Федерации практика предусматривала «передачу муниципалитетам отдельных полномочий в сферах здравоохранения, образования, отдыха и оздоровления детей, охраны труда,

²⁰⁷ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL:<https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 27.08.2021).

дорожной деятельности, организации транспортного обслуживания населения, тарифного регулирования и в ряде других сфер»²⁰⁸.

Таким образом, по России действительно наблюдается значительная тенденция к уменьшению реализации данного типа полномочий муниципальными органами, хотя в целом еще сохраняется большой объем делегированных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления.

В отдельных субъектах Российской Федерации принимались акты о частичном либо полном прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Так, «законы о прекращении осуществления органами местного самоуправления полномочий по государственной регистрации записи актов гражданского состояния были приняты в Республике Дагестан (с 2020 года) и в Тверской области (с 2021 года), полномочий по социальной поддержке детей-сирот — в Республике Саха (Якутия) и Орловской области, о социальной поддержке многодетных семей — в Удмуртской Республике, по оказанию материальной помощи неработающим пенсионерам — в Пензенской области и др., при этом прекращение делегирования отдельного государственного полномочия органам местного самоуправления, как правило, не означает отказ от осуществления этого полномочия в принципе»²⁰⁹.

Вследствие этого модель эффективного перераспределения полномочий определит совершенствование деятельности органов публичной власти и обеспечит интересы населения на соответствующей территории.

Модернизация государственной и муниципальной системы после внесения в 2020 году поправок в Конституцию РФ нуждается в апробации с учетом специфики каждого субъекта Российской Федерации. Поиск оптимальной модели разграничения полномочий и ее правового урегулирования — процесс достаточно динамичный, при этом учитываются нормы ст. 71–73 Конституции Российской

²⁰⁸ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL:<https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 27.08.2021).

²⁰⁹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL:<https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 27.08.2021).

Федерации, закрепляющие предметы ведения и полномочия, которые, к сожалению, даже после конституционной реформы остались содержательно некорректны. Несовершенство конституционных формулировок влечет противоречивую практику реализации норм права.

Рассмотрение аспектов делегирования полномочий и наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в рамках проводимого исследования обусловлено тем, что Закон о Государственном Совете в ст. 17 закрепил «разграничение полномочий между органами местного самоуправления, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования, компетенция соответствующего органа муниципальной публичной власти должна определяться исходя из интересов населения. Для обеспечения эффективного осуществления муниципальными органами отдельных государственных полномочий в основе наделения такими полномочиями названных органов должны быть интересы граждан Российской Федерации, экономическая целесообразность, соблюдение финансовых гарантий местного самоуправления»²¹⁰. В связи с этим исследовано наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с точки зрения обеспечения интересов населения.

Проблема делегирования полномочий не является новой для научного исследования и раскрывалась такими учеными, как М.Ю. Дитятковский²¹¹, Н.В. Кузнецова²¹², Т.Н. Михеева²¹³, О.А. Стукалова²¹⁴ в рамках диссертационных исследований, а также в научных трудах других специалистов в области муниципального и конституционного права.

²¹⁰ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

²¹¹ Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 231 с.

²¹² Кузнецова Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 28 с.

²¹³ Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 48 с.

²¹⁴ Стукалова О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. 30 с.

В настоящий момент интерес представляет то, как повлияют поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации и включение местного самоуправления в единую систему публичной власти на параметры взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти по делегированию полномочий.

«Отдельные государственные полномочия, осуществляемые муниципальными органами публичной власти, можно разделить на три группы:

- 1) полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую муниципальным органам публичной власти;
- 2) полномочия Российской Федерации, делегированные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а ими — органам местного самоуправления (субделегирование);
- 3) “собственные” полномочия субъектов Российской Федерации (в том числе в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), делегированные муниципальным органам публичной власти»²¹⁵.

Делегирование полномочий органами государственной власти федерального и регионального уровня возможно только на уровень муниципальных районов, муниципальных и городских округов (по состоянию на 01.01.2021 — 2336 (11,57%) муниципальных образований²¹⁶). В то же время данные муниципальные образования административного уровня могут передавать полномочия поселениям (по состоянию на 01.01.2021 – 17562 (87%)²¹⁷), которые являются естественными муниципальными образованиями. Данный момент не отражен в конституционной норме. Полагаем, концептуально есть необходимость конкретизации данного положения в нормативном правовом акте высшей юридической силы.

²¹⁵ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL:<https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 27.08.2021).

²¹⁶ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL:<https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 27.08.2021).

²¹⁷ Там же.

Нормативную правовую основу решения вопроса о делегировании полномочий составляют:

1. Конституция РФ 1993 года. Ч. 2 ст. 132 гласит: «Органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». В соответствии со ст. 133 у местного самоуправления есть право на «компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций»²¹⁸.

2. Федеральный закон № 131-ФЗ. Гл. 4 определяет особенности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В данную главу не вносились изменения, следовательно, общие параметры остались неизменными. Ч. 1 ст. 63 коррелирует со ст. 133 Конституции Российской Федерации и предусматривает, что «финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ»²¹⁹.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями возможно либо путем передачи полномочия государственного органа органу местного самоуправления с последующим его исключением из перечня полномочий госоргана; либо путем делегирования, когда право решения вопроса предоставляется органу местного самоуправления, но остается в компетенции государственного органа.

²¹⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).

²¹⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

В 2021 году в очередной раз законодатель редактировал вопросы местного значения с учетом практических аспектов и изменения законодательной базы. Передача полномочия в ведение органа местного самоуправления считается более эффективной формой, нежели осуществление отдельного государственного полномочия органами местного самоуправления после наделения соответствующим законом.

Особенности института «отдельных государственных полномочий» регулируются в ст. 33–36 законопроекта № 40361-8, где имеются изменения в правовом регулировании, хотя за основу взяты нормы Федерального закона № 131-ФЗ, в частности, отсутствует положение об ответственности у органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий, предусматривается только вариант их изъятия. Поэтому сформированная правовая основа может не обеспечить создание баланса между объемом ответственности органов местного самоуправления и имеющимися у них ресурсами для реализации данных полномочий.

3. Законы субъектов Российской Федерации о делегировании полномочий.

Так, в Новосибирской области приняты законы о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области в различных сферах, таких как жилищная, защита животных, защита прав несовершеннолетних, административные правонарушения, сельское хозяйство, социальное обслуживание, опека и попечительство, информация²²⁰.

²²⁰ Например: О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по решению вопросов в сфере административных правонарушений: закон Новосибирской области от 27.04.2010 № 485-ОЗ // Советская Сибирь. 30.04.2010. № 78-79; О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев: закон Новосибирской области от 06.12.2013 № 389-ОЗ // Советская Сибирь. 17.12.2013. № 236; О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: закон Новосибирской области от 02.10.2014 № 469-ОЗ // Советская Сибирь. 08.10.2014. № 188; О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями по обеспечению граждан жилыми помещениями: закон Новосибирской области от 24.11.2014 № 490-ОЗ // Советская Сибирь. 28.11.2014. № 223; О наделении органов местного самоуправления

На основании законов субъектов Российской Федерации о делегировании полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочия передаются на неограниченный срок. С нашей точки зрения, логичнее было бы закрепить их в рамках Федерального закона № 131-ФЗ за органами местного самоуправления административного уровня. Но тогда, если их зафиксируют в вопросах местного значения, у органов публичной власти муниципального уровня возникнет проблема финансового обеспечения, так как в рамках имеющегося положения они финансируются из регионального бюджета за счет субвенций, при включении же в перечень вопросов местного значения финансирование будет осуществляться из местного бюджета, что станет дополнительной нагрузкой на него. Таким образом, важно соблюдать определенный баланс между государственными интересами, интересами органов местного самоуправления и интересами населения.

Механизм реализации ст. 17 Закона о Государственном Совете, определяющей «основные принципы принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти»²²¹, не совсем понятен. Видимо отдельные пробелы будут восполняться практикой либо в рамках Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года. В частности, интерес представляют положения, которые касаются «отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления» и «осуществления публичных функций органами местного самоуправления», их соотношения и различия.

Так, нормы указанной статьи закрепляют следующие положения:

1. Органы местного самоуправления осуществляют деятельность по реализации публичных функций, имеющих государственное значение, через

муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями по постановке на учет и учету граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и имеющих право на получение жилищных субсидий: закон Новосибирской области от 12.03.2018 № 242-ОЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> дата опубликования: 12.03.2018 (дата обращения: 17.10.2021).

²²¹ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

процедуру наделения отдельными государственными полномочиями либо иную предусмотренную федеральным законодательством.

2. Используя законы субъектов Российской Федерации, возможно совершить перераспределение полномочий между муниципальными и региональными органами публичной власти.

3. В случае если в границах одного муниципального образования имеются другие, при определении компетенции органов муниципальной публичной власти, реализуя принцип разграничения полномочий, необходимо учитывать интересы населения.

4. В основе наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями лежат интересы населения, экономическая целесообразность, гарантированность возмещения финансовых затрат, в совокупности все это способствует эффективности осуществления полномочий.

5. Реализация переданных государственных полномочий подлежит обязательному контролю со стороны органов государственной публичной власти.

6. Проведение информирования граждан Российской Федерации о деятельности органов государственного и муниципального уровней является обстоятельством, предопределяющим эффективность осуществления публичных функций и исполнения социально-экономических обязательств государства в соответствии с федеральным законодательством.

Исходя из вышеизложенного, возникает вопрос о том, как соотносятся «публичные функции, имеющие государственное значение» с «отдельными государственными полномочиями, передаваемыми муниципальным органам». Можно уверенно ответить, что это не тождественные категории, так как они отличаются содержательно. Но в настоящий момент законодательство не раскрывает данный аспект. Поэтому целесообразно закрепить дефиницию и обозначить открытый перечень публичных функций, имеющих государственное значение.

Категория «публичные функции, имеющие государственное значение» появилась в силу того, что реализация определенных полномочий осуществляется

во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, и отнести их непосредственно к компетенции только одних органов невозможно. Это, по сути, совместные предметы ведения. Вследствие этого логично было бы продолжить конструкцию ст. 71–73 Конституции Российской Федерации и обозначить предметы совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и предметы ведения муниципальных образований в рамках гл. 3 Основного закона.

Взаимодействие органов публичной власти является объективной необходимостью. Поэтому эффективный баланс полномочий между всеми уровнями (федеральным, региональным и местным) публичной власти — цель, к которой должен стремиться законодатель. При этом необходимо учитывать ряд обстоятельств: финансовую обеспеченность органов местного самоуправления, контроль за исполнением полномочий и ответственность органов публичной власти в случае не должного решения задач.

При исследовании нормативно-правовой основы можно наблюдать ситуацию совпадения полномочий региональных и местных органов публичной власти, что снижает эффективность взаимодействия данных органов.

Мы солидарны с точкой зрения А.А. Ларичева, который считает, что «содействовать обеспечению эффективности функционирования местного самоуправления в едином механизме публичной власти, сохраняя при этом самоуправленческую природу муниципальных институтов, позволят: консолидация муниципальных единиц и выработка соответствующих законодательных критериев; выборочная территориальная организация местного самоуправления; профессионализация муниципального управления; развитие локальных форм самоуправления; законодательная конкретизация института публичных функций, имеющих государственное значение; координация политики и разработка единых стандартов в сфере предоставления публичных услуг; соотносимость финансово-экономической базы и объема, решаемых на местном уровне вопросов; налоговые доходы и иные источники решения вопросов

местного значения»²²². Автор также обращает внимание на законодательную конкретизацию публичных функций, имеющих государственное значение.

Решение проблемы наделения органов муниципальной публичной власти отдельными государственными полномочиями обеспечит эффективное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках организационного единства органов публичной власти. Важен учет не только интересов органов местного самоуправления, но и интересов населения муниципальных образований. В этом случае должна быть модель единства интересов общества, личности и государства, которая предполагает, во-первых, взаимную ответственность данных субъектов по отношению друг к другу; во-вторых, их постоянное взаимодействие между собой в замкнутом цикле, где не только согласовываются собственные интересы, но и учитываются интересы двух других субъектов, а принятое решение основывается на совместной деятельности всех трех субъектов (общества, личности и государства); в-третьих, сочетание и взаимодействие интересов общества, личности и государства является содержанием их взаимной ответственности.

Изменение концептуальных моментов в рамках нормативного правового акта высшей юридической силы должно в дальнейшем найти свое отражение в нормах права, закрепляющих механизм реализации и гарантии. Частично новая редакция ч. 2 ст. 132 и ст. 133 Конституции России изменила ситуацию, зафиксировав необходимость передачи материальных и финансовых средств для реализации переданных полномочий и компенсации дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, но на практике может отсутствовать корректность реализации этой нормы.

Необходимо учитывать и то обстоятельство, что объем передаваемых полномочий должен контролироваться, так как органы местного самоуправления могут их не реализовать в установленные сроки в силу большого объема своих

²²² Ларичев А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2. С. 23–28.

собственных полномочий и отсутствия достаточного количества трудовых ресурсов, даже при полной компенсации расходов.

Согласно разработанным Минфином «Методическим рекомендациям органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях»²²³:

1. Региональным государственным органам предоставлена возможность наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, составляющими предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с помощью законов субъектов Российской Федерации, в случае если это не противоречит федеральному законодательству. Перечень данных полномочий предусмотрен ст. 44 Федерального закона. № 414-ФЗ. Однако законодатель перечислил в ч. 12 ст. 52 данного нормативного правового акта полномочия, которые невозможно передать органам местного самоуправления.

2. Рекомендовано передавать только те полномочия, которые эффективнее реализовывать непосредственно на местном уровне. В частности, это касается полномочий по оказанию услуг населению в таких сферах, как опека и попечительство, социальная поддержка и социальное обслуживание населения, организация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и т.д.

В 2014 году в законодательстве о местном самоуправлении появился институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Вследствие этого в некоторых случаях возможны ситуации, когда имеет место перераспределение полномочий между органами регионального и муниципального уровня на основании норм федерального законодательства для

²²³ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (Минфин, ноябрь 2019 г.). Текст методических рекомендаций приводится по публикации на сайте Министерства финансов РФ (<http://www.minfin.ru>) по состоянию на 4 июня 2020 г.

обеспечения единой политики управления в системе публичной власти в целях соблюдения интересов населения.

Так, ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что перераспределение полномочий между органами муниципальной публичной власти и органами региональной публичной власти осуществляется с помощью законов субъекта Российской Федерации, когда это предусмотрено федеральным законодательством. Вступление их в юридическую силу связано с началом очередного финансового года. Важно, что срок, на который перераспределяются полномочия, должен быть не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. При этом в правовой норме закреплён перечень полномочий органов местного самоуправления, по которым невозможно перераспределение, а именно:

- изменение границ территории муниципального образования;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;
- осуществление охраны общественного порядка;
- полномочия, составляющие исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования;
- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- управление муниципальной собственностью;
- установление официальных символов муниципального образования;
- установление структуры органов местного самоуправления;
- учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

– формирование, утверждение и исполнение местного бюджета²²⁴.

Аналогичная норма предусматривалась ч. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ. В настоящее время ч. 4 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ — отсылочная норма, направляющая к федеральному закону об общих принципах организации местного самоуправления с открытым перечнем и указанием только трех полномочий: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений.

Законопроект № 40361-8 предусматривает, что полномочия, предусмотренные ч. 2 ст. 32, которыми могут наделяться органы местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения и не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления, являются перераспределенными полномочиями и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Примерами могут служить региональные законы, связанные с перераспределением в области градостроительной деятельности, земельных и жилищных отношений, в области регулирования торговой деятельности, сфере теплоснабжения, сфере водоснабжения и водоотведения, рекламе²²⁵.

По данным доклада Министерства юстиции Российской Федерации, очевидно, что регионы используют данный механизм. Так, «законы о перераспределении полномочий к началу 2020 года действовали в 52 субъектах Российской Федерации, при этом в шести (республиках Башкортостан и Ингушетия, Красноярском крае, Мурманской, Томской и Челябинской областях)

²²⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

²²⁵ См.: О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти Республики Адыгея: закон Республики Адыгея от 04.08.2021 № 490. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202108060020> (дата обращения: 27.08.2021); О внесении изменений в статьи 2 и 2.1 Закона Нижегородской области «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»: закон Нижегородской области от 04.12.2019 № 163-З // Нижегородские новости. 31.01.2020. № 9; О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области»: закон Новосибирской области от 18.12.2015 № 27-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/465711039?marker> (дата обращения: 27.08.2021).

механизм перераспределения полномочий в 2020 году применялся впервые»²²⁶. В том же году такой механизм был реализован в Чеченской Республике. Итак, к началу 2020-го финансового года перераспределение полномочий использовало 4231 муниципальное образование (20,3% от числа муниципалитетов — участников бюджетного процесса): «544 муниципальных района; 547 городских и 2769 сельских поселений; 15 муниципальных и 354 городских округа; два городских округа с внутригородским делением. Общее число действующих законов, предусматривающих перераспределение полномочий (за исключением законов о внесении изменений и дополнений в ранее принятые законы), составило 97 к концу 2020 года»²²⁷.

Однако дефиниция термина «перераспределение полномочий» в федеральном и региональном законодательстве отсутствует, на что неоднократно обращали внимание исследователи данного института. Исходя из содержания нормы, после перераспределения полномочия по-прежнему относятся к вопросам местного значения и не становятся государственными. Они исполняются органами государственной власти в силу тех обстоятельств, что органы местного самоуправления не могут реализовать возложенные на них полномочия вследствие отсутствия финансовых средств или по иным причинам. То есть органы государственной власти становятся органами по решению вопросов местного значения. Лишь после окончания срока исполнения полномочий органами государственной власти субъектов РФ может возникнуть ситуация изъятия полномочий из вопросов местного значения. На сегодняшний день не ясно, будет ли данная практика обеспечивать стабильность единой системы публичной власти или, наоборот, приведет к дестабилизации.

Исходя из вышеизложенного, следует определить, что идет постоянный поиск оптимальной модели разграничения полномочий между органами публичной власти различного уровня с учетом соблюдения интересов населения. При этом необходимо помнить, что органы местного самоуправления реализуют

²²⁶ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 27.08.2021).

²²⁷ Там же.

только те полномочия, на которые хватило финансовых средств в местном бюджете, а большинство бюджетов муниципальных образований являются дефицитными. Поэтому есть дисбаланс между возложенными на органы местного самоуправления полномочиями и фактически реализуемыми. В то же время имеет место проблема дублирования полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, на что неоднократно обращали внимание глава государства и Правительство РФ.

По данным ежегодного мониторинга Министерства юстиции России, состояние основных направлений развития местного самоуправления, количество вопросов местного значения в 2018 году не менялось, и значительных изменений в их перечни не вносили. При этом анализ законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о том, что, несмотря на существующий запрос на более четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, оно в должной мере не обеспечивается. Это подтверждается данными, представленными в докладе Общероссийского конгресса муниципальных образований²²⁸.

Обобщенные результаты по итогам анализа нормативных правовых актов и аналитических публичных документов, посвященных наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, с позиции эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований и определения роли органов местного самоуправления в системе публичной власти как субъектов, реализующих интересы населения, следующие:

1. Органы местного самоуправления являются субъектами, реализующими интересы населения муниципального образования, как центры гражданского общества. При этом знание потребностей и интересов населения позволяет более качественно и эффективно решать задачи, поставленные государственными органами публичной власти.

²²⁸ Карцев Б.В., Мусинова Н.Н. Современные тренды местного самоуправления в Российской Федерации // Вестн. ГУУ. 2020. № 6. С. 18.

2. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, прежде всего, необходимо учитывать интересы населения муниципальных образований. Только в этом случае модель взаимодействия органов публичной власти будет эффективной.

3. Для разграничения категорий «отдельные государственные полномочия» и «публичные функции, имеющие государственное значение» целесообразно ввести в законодательство норму-дефиницию и обозначить открытый перечень публичных функций, имеющих государственное значение.

4. Поиск оптимальной модели разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти с учетом интересов населения муниципальных образований предопределяет необходимость использования инструмента перераспределения, но при этом сложность заключается в том, что большинство бюджетов муниципальных образований дефицитные. Периодическое сокращение регулятивных полномочий региональных органов публичной власти меняет модель их взаимодействия с муниципальным уровнем власти.

5. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и перераспределение полномочий являются механизмом эффективного решения задач с позиции соблюдения интересов населения муниципальных образований, так как в этом случае происходит переоценка органами публичной власти возможностей местного уровня вследствие их непосредственной приближенности к населению.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЭФФЕКТИВНОГО РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ В ИНТЕРЕСАХ НАСЕЛЕНИЯ

3.1. Современное состояние конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти для решения задач в интересах населения

Построение эффективной модели единой системы публичной власти является одной из целей Основного закона государства, осуществляемой после внесения поправок 2020 года. Отношения в системе публичной власти являются общественными и в полном объеме должны регулироваться конституционным правом, так как складываются в областях, составляющих основные элементы государства (власть, население, территория). Вследствие этого прослеживается системность правового регулирования публичной власти всех уровней (федерального, регионального и муниципального).

Имеющиеся тенденции нормативно-правового регулирования единой системы публичной власти, связанные с принятием Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»²²⁹, Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²³⁰ и рассмотрением проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²³¹, свидетельствуют о том, что законодатель создает нормативную базу для функционирования этой единой системы в максимально короткие сроки. При таком подходе правовые нормы различных нормативных правовых актов должны быть сформулированы качественно, коррелировать между собой, так как

²²⁹ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

²³⁰ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 27.12.2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

²³¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 17.12.2021).

создаются на длительный период и от них в дальнейшем зависит функционирование системы публичной власти.

Законодательное обеспечение системы публичной власти является важным фактором ее становления и развития, так как функционирование и взаимодействие всех трех уровней публичной власти (федерального, регионального и муниципального) зависит от их качества. Учитывая, что концепция формирования единой системы публичной власти не является новой и давно формируется в практике Конституционного Суда РФ, в отдельных нормативных правовых актах, после внесения поправок в Конституцию РФ у законодателя появилась задача обобщить теоретические аспекты и практический опыт функционирования механизма конституционно-правового регулирования общественных отношений в системе публичной власти.

Механизм конституционно-правового регулирования решения задач в интересах населения представляет собой взятую в единстве систему правовых средств, с помощью которых будет обеспечиваться воздействие на общественные отношения для получения желаемого результата. В нашем случае это решение задач государственными органами и органами местного самоуправления в интересах населения. Как известно, правовые средства — это юридические инструменты, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение поставленных целей.

Система конституционных правовых средств включает в себя непосредственно нормы права, правовые отношения, юридические факты, правовые ограничения, реализацию права, юридическую ответственность и т.д. В рамках данного исследования особое внимание уделено нормам права, правоотношениям, реализации права.

Исследование механизма правового регулирования обусловлено необходимостью определить пути повышения эффективности правового регулирования ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации. При этом конституционная конструкция, закрепляющая формулировку «наиболее эффективное решение задач», является в некой степени некорректной, так как

возникают вопросы о том, что будет в этом случае более эффективным или менее эффективным, по каким критериям органы публичной власти должны оценивать эффективность, о каком виде эффективности идет речь. Для нас представляют интерес синергетический эффект и эффективность правовых норм.

В рамках теории государства и права, как правило, предусматривается несколько возможных направлений повышения эффективности. Первое связано с процедурой законотворчества и высоким уровнем законодательной техники, используемой при создании правовых норм. Соответственно, интересы общества и интересы личности урегулированы настолько качественно, что их соблюдение будет выгоднее нарушения. Второе — это наличие совокупности гарантий, которые обеспечат реализацию правовой нормы с большей вероятностью. Отсутствие должного механизма гарантий не позволит реализовать правовую норму. Третьим является совершенствование правореализации, где акты правоприменения содействуют достижению результата, подключаясь в нужный момент к нормативному регулированию. И наконец, последнее — это повышение уровня правовой культуры субъектов правоотношений. При этом существенное влияние на механизм правового регулирования оказывают установленные в государстве правовые стимулы и правовые ограничения, уровень правосознания и правовой культуры.

Если определять нормативную основу, то следует вновь обратиться к Конституции Российской Федерации. Часть 3 статьи 132 является базовой для всей правовой основы, которая в дальнейшем будет определять механизм ее реализации.

Кроме того, необходимо вновь сконцентрироваться на заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года. Орган конституционного контроля дал следующие разъяснения по поводу применения указанной конституционной нормы:

1. Взаимодействие между муниципальными и государственными органами публичной власти только организационное, так как единство системы публичной власти функциональное, а, следовательно, принцип самостоятельности местного

самоуправления не нарушен. Но тогда возникает вопрос о том, в каких случаях будет иметь место организационное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, так как перечень фактов не закрепляется.

2. Муниципальные и государственные органы взаимодействуют между собой только в том случае, если требуется эффективное решение общих задач (конституционная норма определяет задачи, не дифференцируя их на общие и иные). Следовательно, есть необходимость нормативного урегулирования.

3. Общие задачи связаны с вопросами местного значения. Но конституционная норма не уточняет категорию «вопросы местного значения», а, следовательно, не дает привязку к нормам гл. 3 Федерального закона № 131-ФЗ, регламентирующей «вопросы местного значения». В этом случае хотелось бы понять, во-первых, все ли «вопросы местного значения» являются интересами населения муниципального образования с точки зрения органа конституционного контроля и создателей нормы; во-вторых, все ли они находятся в рамках общих задач органов публичной власти, а соответственно, требуют взаимодействия.

Вопросы местного значения муниципальных образований закрепляются в статьях 14 (городского, сельского поселения), 15 (муниципального района), 16 (муниципального, городского округа), 16.2 (внутригородского района) Федерального закона № 131-ФЗ. Данные нормы систематически корректируются начиная с 2004 года. В результате происходит дополнение либо исключение отдельных вопросов местного значения муниципальных образований, изменение редакции. Только из вопросов местного значения внутригородского района никакие позиции не удалялись вследствие того, что статья была введена в 2014 году. Но в то же время изменялась редакция отдельных положений, закрепленных п. 7, 10, 11, 13, а в 2020 году был введен п. 14.

В результате исправлений перечня из вопросов местного значения муниципального района исключили: организацию и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический

контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти; опеку и попечительство; осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей; осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны; право на создание музеев муниципального района органами местного самоуправления.

Применительно к городскому округу также исключили ряд вопросов местного значения: опека и попечительство; право на создание музеев городского округа органами местного самоуправления; осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей; осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны — аналогичных с муниципальным районом, а также расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организацию предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

Перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений после изменений не содержит следующие позиции: оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения; организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения; расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством; осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей; осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны; право органов местного самоуправления на создание музеев поселения.

По итогу часть исключенных позиций перешла в блок полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения, но являющихся правами, которые имеют органы местного самоуправления (музей, опека и попечительство, мероприятия по мобилизационной подготовке).

В рамках всех перечней имеются сходства и незначительные различия. Так, например, к вопросам местного значения муниципального района относится только организация электро- и газоснабжения в границах поселений, а у поселений — еще тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом. Вследствие этого невозможно констатировать, что административный уровень — это только интересы муниципального образования и государства, а интересы населения здесь не учитываются, или уровень естественных муниципальных образований — это учет только интересов населения.

Перечень вопросов местного значения обширен. С первого взгляда достаточно сложно определить, исходя из содержания вопросов местного значения, имеются в виду только интересы населения или еще и интересы органов публичной власти. Для этого необходимо понимание категории «интерес» и того, в чем состоит интерес государственных органов и органов местного самоуправления в пределах этого перечня. Но включение категории «интерес» в ст. 132 Основного закона, в результате чего она стала конституционно-правовой, не мотивировало Конституционный Суд РФ раскрыть ее содержание в вышеназванном заключении. При этом в нормах права отсутствуют дефиниции «интерес государства», «интерес гражданского общества», «интерес личности», «интерес муниципального образования» и не раскрывается их соотношение в рамках модели единой системы публичной власти. Полагаем, данный момент требует расширительного толкования Конституционным Судом РФ.

В то же время необходимо учитывать то обстоятельство, что вопрос местного значения должен быть общей задачей, как для органов государственной власти, так и для органов местного самоуправления. Если исходить из того, что все вопросы в перечне должны быть в интересах населения, то необходимо понимание того, требуется ли подключение органов государственной власти во всех вопросах местного значения или где-то органы местного самоуправления справятся сами; возможна ли ситуация, когда имеют место только интересы

населения или всегда присутствует интерес либо государства, либо муниципального образования.

Механизм реализации такого вопроса местного значения, закрепленного п. 6.1. ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, как «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и/или ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района», обеспечивается совокупностью норм права и предусматривает взаимодействие органов публичной власти. Для организации деятельности по реализации полномочий органов местного самоуправления в противодействии терроризму, предусмотренных ст. 5.2 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»²³², на территории муниципального образования создается антитеррористическая комиссия. Так, постановлением губернатора Новосибирской области установлено, что основной задачей комиссии является организация взаимодействия органов местного самоуправления с подразделениями (представителями) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Новосибирской области по профилактике терроризма, а также по минимизации и/или ликвидации последствий его проявлений в границах муниципального образования²³³. Таким образом, мы наблюдаем ситуацию, когда необходимо взаимодействие органов публичной власти для решения задач в интересах населения, связанных с безопасностью жизни в муниципальном образовании.

«В ст. 32 Законопроекта №40361-8»²³⁴, можно увидеть, что ч. 1 содержит 28 полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые осуществляет муниципальная власть. Этот перечень значительно сокращен по сравнению с соответствующими положениями действующего закона. Таким

²³² О противодействии терроризму: федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.03.2006. № 11 ст. 1146.

²³³ Об антитеррористических комиссиях в муниципальных районах и городских округах Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 09.07.2018 № 138 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.07.2021).

²³⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 17.12.2021).

образом, появилась новая категория — “обеспечение жизнедеятельности населения”, которая не связана с конституционной конструкцией разграничения предметов ведения между органами публичной власти. Ч. 2 указанной статьи фактически закрепляет 28 полномочий органов публичной власти субъектов Российской Федерации, которые они могут путем закрепления в законе субъекта Федерации делегировать нижнему уровню публичной власти либо осуществлять самостоятельно. Целесообразность передачи части полномочий на региональный уровень обусловлена дефицитом местного бюджета»²³⁵. В данном случае неясно, с первым или со вторым блоком полномочий будут связаны общие задачи.

Если обратиться к предлагаемым в доктрине вариантам классификации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, то можно, в частности, обнаружить, что В.Г. Скрипкин выделяет такое основание, как зависимость от активности сторон. Он определяет следующие формы взаимодействия в том случае, когда активность исходит в равной мере от органов местного самоуправления и органов государственной власти: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; заключение договоров и соглашений; создание консультативных и координационных органов; согласование нормативных правовых актов и действий; обмен информацией²³⁶.

В этом случае во взаимодействии заинтересованы все органы публичной власти, и задачи у них общие. Если же активность исходит от одной из сторон, то в приоритете будут интересы либо органов государственной власти, либо органов местного самоуправления;

4. Взаимодействие осуществляется в интересах населения муниципальных образований (хотя в рамках конституционной нормы используется формулировка «интересы населения, проживающего на соответствующей территории»). Получается, что категория «соответствующая территория» тождественна

²³⁵ Козлова Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Современное право. 2022. № 4. С. 40.

²³⁶ Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: учеб. пособие. М.: Юнити-Дана, 2017. С. 68.

категории «муниципальное образование». Не совсем ясно, что в таком случае учитывается: только интересы населения муниципального образования как коллективного субъекта либо интересы органов местного самоуправления без учета интересов институтов гражданского общества. Также не понятно, будет ли взаимодействие осуществляться только с административным уровнем муниципальных образований или в том числе с естественными муниципальными образованиями, исходя из муниципальной нормы Федерального закона № 131-ФЗ, которая закрепляет, что «муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения»²³⁷. Если обратиться к практике реализации конституционной нормы, то взаимодействие осуществляется с муниципальными образованиями административного уровня.

«Воплощая концепцию единства системы публичной власти, разработчики законопроекта № 40361-8 сократили виды муниципальных образований с восьми до трех, оставив городской округ, муниципальный округ и внутригородскую территорию города федерального значения, что является кардинальным изменением. У городского округа и муниципального округа предусматривается одинаковый объем полномочий, которые могут быть перераспределены между органами публичной власти соответствующего субъекта Российской Федерации»²³⁸. Вследствие этого ситуация проясняется, так как остается только один территориальный уровень. Но насколько оптимизация территории позволит достичь желаемого результата в настоящий период времени не предсказуемо.

5. Взаимодействие возможно при участии органов муниципальной публичной власти в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными

²³⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

²³⁸ Козлова Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Современное право. 2022. № 4. С. 39.

государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции России), так и в иных формах (постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П)²³⁹.

О публичных функциях говорилось еще в 2015 году, за пять лет до принятия поправки в Конституцию РФ: «Возможность воспроизведения законами субъектов РФ, как альтернативных вариантов, так и единственно возможного варианта... формирования представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления глав муниципальных образований — муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также тех городских поселений, которые по возложенным на них публичным функциям и задачам, имеющим государственное значение, сопоставимы с городскими округами; ...при воспроизведении законами субъектов РФ конкретного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования как единственно возможного применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к одному и тому же виду муниципальных образований, предполагают применение нормативно закрепленных критериев определения состава таких муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение»²⁴⁰.

Таким образом, данное положение не является новшеством. По сути, отдельные аспекты правоприменения уже имели место. Затем был принят еще ряд решений, где отражались правовые позиции, затрагивающие публичные функции, имеющие государственное значение, а также ряд взаимосвязанных

²³⁹ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // Собр. законодательства РФ. 30.07.2018. № 31. Ст. 5063.

²⁴⁰ 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 // Собр. законодательства РФ. 14.12.2015. № 50. Ст. 7226.

постановлений, так как орган конституционного контроля ссылаясь на ранее принятые решения. По смыслу правовых позиций Конституционного Суда РФ «возложение именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13.10.2015 № 26-П, от 26.04.2016 № 13-П, от 18.07.2018 № 33-П)»²⁴¹.

Конституционный Суд признал договорную форму взаимодействия в качестве иной: «...п. 3 ст. 21 и взаимосвязанный с ним п. 5 ст. 21 Устава (Основного закона) Курской области противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (ч. 1) и 133. Этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования»²⁴².

Мы солидарны с мнением А.А. Ларичева, который отмечает, что «новый подход с установлением фактически совместной компетенции органов государственной власти и местного самоуправления нуждается в законодательной

²⁴¹ По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск: постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2020 № 34-П // Собр. законодательства РФ. 20.07.2020. № 29. Ст. 4735.

²⁴² По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П // Собр. законодательства РФ. 11.12.2000. № 50. Ст. 4943.

конкретизации в Федеральном законе № 131-ФЗ или ином новом законодательном акте. Назрела необходимость дать нормативное определение понятия “публичные функции, имеющие государственное значение” и перечень соответствующих вопросов с раскрытием их содержания, а также показать механизм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по их решению, включая организационные и материальные аспекты такого взаимодействия»²⁴³.

И.В. Бабичев, размышляя над публичными функциями, говорит: «Очевидно, что это новый компетенционный институт, содержание которого неясно. Но это не собственно вопросы местного значения, не права по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, и не переданные государственные полномочия. Это подтверждают нормы Закона о Государственном Совете»²⁴⁴.

С нашей точки зрения, закрепление предметов совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должно осуществляться на уровне конституций (уставов) субъектов РФ, так как они фиксируют базовые принципы, на основе которых принимается региональное законодательство. Лишь затем оно должно получить дополнительное правовое регулирование на законодательном уровне. При этом требуется детализация предметов совместного ведения и полномочий в связи с совместной реализацией целей и задач единой системы публичной власти.

Дефиниция «публичные функции, имеющие государственное значение» обеспечит должный механизм реализации норм и отсутствие различного толкования при правоприменении. Важным обстоятельством представляется то, что единство решения органов государственной власти и органов местного самоуправления является публичной функцией и реализуется через конституционную норму (ч. 3 ст. 132). В этом случае разрыв между данными уровнями исчезает, и происходит сближение для решения общих задач. Но в то

²⁴³ Ларичев А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2. С. 26.

²⁴⁴ Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 53.

же время возможно, что интересы органов местного самоуправления на практике будут частично ущемляться. При этом критерием для публичных функций, имеющих государственное значение, будет совместная реализация целей и задач органами публичной власти. Желательно закрепить законодательно открытый или закрытый перечень публичных функций, имеющих государственное значение, что в последующем не будет нарушать интересы граждан при реализации конституционной нормы органом публичной власти.

Исследуя доктрину и правовые позиции Конституционного Суда РФ²⁴⁵, выявлено, что «публично значимые функции» - могут быть возложены на субъектов правоотношений, не относящихся к системе публичной власти, а «публичные функции, имеющие государственное значение» - реализуются только органами публичной власти, что подтверждает принципиальное различие данных категорий.

С учетом вышеизложенного определение следует закрепить в ч.1 ст.2 Федерального закона № 131-ФЗ, о чем свидетельствует логика текста данного нормативного правового акта. Мы считаем возможным предложить следующую норму-дефиницию категории «публичная функция, имеющая государственное значение в единой системе публичной власти» — это деятельность органов публичной власти (органов государственной власти и местного самоуправления), направленная на обеспечение единства при принятии решений по организации, координации и взаимодействию в реализации задач в интересах населения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что поправка, внесенная в ч. 3 ст. 132, является нормой, которая основывается на правовых позициях, содержащихся в решениях, вынесенных ранее органом конституционного

²⁴⁵ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // Собр. законодательства РФ. 30.07.2012. № 31. ст. 4470; 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226. и др.

контроля, в частности, сформулированных в постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П²⁴⁶.

Эффективность единой системы публичной власти зависит от ряда обстоятельств, прежде всего от того, как функционирует в законодательстве механизм ее обеспечения. Чтобы понять, эффективно ли будет взаимодействие органов публичной власти в решении поставленных задач в интересах заинтересованных субъектов, необходимо проанализировать, как в законодательстве закреплены правовые средства, которые помогут достичь поставленной цели и добиться нужного результата.

При этом эффективность деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти будут зависеть от качества их взаимодействия и заинтересованности в решении тех задач, которые затрагивают интересы населения, проживающего на соответствующей территории. Показателем эффективного решения задач в интересах населения органами публичной власти станет достижение желаемого результата, реализация поставленной цели

²⁴⁶ «В рамках единого механизма управления делами федеративного государства органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно установленных пределах, в решении вытекающих из статей 2 и 7 (ч. 1) Конституции РФ задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека. Органы местного самоуправления, ... призваны обеспечивать в рамках полномочий, ... реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется. Для достижения этих целей не исключается возможность совместного участия субъекта Российской Федерации и входящих территориально в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории, с тем, чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта Российской Федерации. ... Таким образом, федеральный законодатель — имея целью обеспечение эффективного и согласованного функционирования системы публичной власти и гарантирование населению реальных возможностей самостоятельного и ответственного осуществления местного самоуправления - вправе вводить различные, отвечающие конституционному разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами модели распределения компетенции в сфере организации местного самоуправления по уровням публичной власти для достижения оптимального применительно к конкретным условиям правового регулирования, в частности с учетом развития федеративных отношений, характера взаимосвязей субъектов Российской Федерации и расположенных на их территориях муниципальных образований, уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики местного самоуправления. Исходя из конституционных основ единства публичной власти ... федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления» (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 // Собр. законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226).

удовлетворенность населения (отдельных граждан, групп граждан, общественных объединений, предпринимателей) проживающего в муниципальном образовании.

Чтобы выяснить степень эффективности системы публичной власти, следует выработать методику экспертной оценки механизма эффективности взаимодействия всех органов публичной власти, закрепить критерии оценки этого взаимодействия, которые позволят проанализировать путь от цели к результату, сопоставив исходные задачи с действиями органов государственной власти и местного самоуправления. Подобный опыт существовал еще в советский период. Примером могут служить «Методические указания по оценке качества и эффективности деятельности санитарно-эпидемиологических учреждений (санэпидстанций, дезстанций)» (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 15.12.1976 № 1526-76)²⁴⁷. На протяжении нескольких лет предпринимались попытки реализовать отдельные модели в субъектах Российской Федерации. Методика на сегодняшний день присутствует, но задача состоит в том, чтобы оценить всю систему публичной власти в ее единстве, а не только отдельные показатели.

В настоящее время перечень нормативных правовых актов, регламентирующих отдельные аспекты эффективности деятельности органов и должностных лиц публичной власти, является достаточно обширным и включает более 100 подзаконных актов²⁴⁸.

²⁴⁷ Методические указания по оценке качества и эффективности деятельности санитарно-эпидемиологических учреждений (санэпидстанций, дезстанций)» (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 15.12.1976 № 1526-76) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был. Документ утратил силу на территории Российской Федерации в связи с изданием приказа Роспотребнадзора от 04.12.2020 № 797.

²⁴⁸ См.: Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 // Собр. законодательства РФ. 08.02.2021. № 6. Ст. 966.; Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003; Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: указ Президента РФ от 13.05.2010 № 579 // Собр. законодательства РФ. 17.05.2010. № 20. Ст. 2432; О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году»: постановление Правительства РФ от 29.11.2019 № 1537 // Собр. законодательства РФ. 09.12.2019. № 49 (ч. VI). Ст. 7115; Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Для оценки эффективности применяются формулы, на основании которых осуществляется расчет, определяются значения (уровни) показателей в установленные сроки. При этом на федеральном уровне количество подзаконных актов, затрагивающих муниципальный уровень, незначительно. Здесь можно обратить внимание на тот факт, что определяется эффективность деятельности публичной власти только уровня, искусственно созданного для решения управленческих задач, т.е. муниципальных районов, городских и муниципальных округов, исходя из того, что им могут передаваться отдельные государственные полномочия. Но естественные муниципальные образования также должны эффективно работать, они тоже находятся в рамках системы публичной власти. Именно городские и сельские поселения должны поддерживать соответствующий уровень и качество жизни населения этих муниципальных образований.

Перечень показателей, состоящий из 14 критериев²⁴⁹, по которым оцениваются органы местного самоуправления муниципальных, городских

Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915: постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 // Собр. законодательства РФ. 19.04.2021. № 16 (ч. III). Ст. 2770; О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 27.05.2021 № 814 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 04.06.2021); Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 // Собр. законодательства РФ. 29.07.2019. № 30. Ст. 4301; Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.04.2018 № 472 // Собр. законодательства РФ. 30.04.2018. № 18. Ст. 2625; Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма (утв. Минкультуры России 06.05.2015). Документ опубликован не был. Текст документа размещен на сайте <https://www.mkrf.ru> 06.01.2018; Об Экспертной группе по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 18.03.2015 № 154 // СПС «КонсультантПлюс». В данном виде документ опубликован не был; Об утверждении формы отчета об оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию (зарег. в Минюсте России 11.05.2021 № 63385): приказ Минфина России от 15.12.2020 № 306н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

²⁴⁹ 1. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения. 2. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в

округов и муниципальных районов, предусмотрен указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 и затрагивает экономические и социальные аспекты, определяющие качество и уровень жизни населения данных видов муниципальных образований.

Отдельные критерии эффективности коррелируют с задачами, предусмотренными для достижения целей устойчивого развития, определенными в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015²⁵⁰. Например, развитие транспортной инфраструктуры — цель «устойчивые города и населенные пункты», эффективность использования ресурсов и энергии — цель «ответственное потребление и производство». Данный источник международного права направлен на повышение качества жизни человека в рамках экономического, социального и экологического направлений. Исходя из того, что российское государство развивается не изолированно, а в существующих мировых тенденциях, необходимо учитывать данные аспекты при определении критериев эффективности.

среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций. 3. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения. 4. Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром муниципального, городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района). 5. Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории муниципального, городского округа (муниципального района). 6. Доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет. 8. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, — всего, в том числе введенная в действие за один год. 9. Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта РФ и/или муниципального, городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25%, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района). 10. Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет. 11. Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. м общей площади и/или на одного человека). 12. Удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) муниципальными бюджетными учреждениями (из расчета на 1 кв. м общей площади и/или на одного человека). 13. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального, городского округа (муниципального района) (% от числа опрошенных). 14. Результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований.

²⁵⁰ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015. A/70/L.1. URL: https://www.un.org/ru/ga/70/docs/70res_nocte.shtml (дата обращения: 25.03.2022).

Каждый из показателей рассчитывается по установленным соответствующим федеральным органом исполнительной власти формулам. Оптимальное распределение доходной части бюджета определяет качество экономических показателей, а этот момент зависит от эффективности принятия решений должностными лицами органов местного самоуправления и соблюдения установленных норм права. При этом формальное достижение показателя не всегда говорит об эффективной работе органов местного самоуправления.

В зарубежных странах также существует система оценки эффективности органов местного самоуправления. Она начала формироваться еще в XIX веке, что говорит о более длительной практике применения, чем в России. Инициатива ее внедрения может исходить как от государства, так и от муниципалитетов. Процедура оценки применяется в Великобритании, Германии, Канаде, Китае, США, Японии, при этом используются различные методики определения эффективности. Так, в США отсутствует утвержденный перечень показателей эффективности. Каждый муниципалитет использует свои методики, где главным критерием может выступать качество обслуживания населения, либо программы и планы по достижению эффективности увязываются со стратегическими целями развития. Применяется система каскадированных или сбалансированных показателей. Оценивают эффективность в рамках стратегического плана или через цели, задачи, критерии оценки качества обслуживания населения и параметры выполнения поставленных задач. В Канаде используется сбалансированная система показателей. В Великобритании — стратегическое планирование. В Японии действует проектная система, в Китае — комплексная оценка, включающая достижение цели, оценку лидерства и социальную оценку. В Германии применяется механизм бенчмаркинга, направленный на выявление факторов и методов работы, способствующих достижению эффекта.

Закрепленный указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации»²⁵¹ перечень показателей, по которым оцениваются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации и деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации шире²⁵² и связан также с экономическими и социальными аспектами, но в то же время присутствует и политический момент.

Будут ли установленные критерии показателями реализации ч. 3 ст. 132 Конституции России? Определяется ли эффективность взаимодействия органов публичной власти при достижении соответствующих показателей? Для этого необходимо понимание того, в каких сферах и когда происходит их взаимодействие. Если исходить из концепции триединства интересов, то имеет место неравномерность их оценивания, исходя из предложенной ранее классификации (духовно-нравственные, энергоинформационные и материально-технические интересы). Это происходит вследствие того, что оценивается в большей мере социально-экономическое развитие. Возможно, перечень показателей оценки органов местного самоуправления логично было бы дополнить критерием, связанным с местным бюджетом, в частности, обслуживанием государственного и муниципального долга; размером ВВП на

²⁵¹ Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 // Собр. законодательства РФ. 08.02.2021. № 6. Ст. 966.

²⁵² «1. Доверие к власти (доверие к Президенту РФ, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, уровень, которого определяется, в том числе посредством оценки общественного мнения в отношении достижения в субъектах РФ национальных целей развития Российской Федерации). 2. Численность населения субъекта Российской Федерации. 3. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении. 4. Уровень бедности. 5. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. 6. Уровень образования. 7. Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи. 8. Доля граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью. 9. Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности. 10. Число посещений культурных мероприятий. 11. Количество семей, улучшивших жилищные условия. 12. Объем жилищного строительства. 13. Качество городской среды. 14. Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам. 15. Качество окружающей среды. 16. Темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы. 17. Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения. 18. Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета. 19. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых. 20. «Цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта, подразумевающая использование ими отечественных информационно-технологических решений.

душу населения; экологическими индикаторами (доля использованных и обезвреженных отходов, уровень озеленения, индекс загрязнения воды; индексом загрязнения атмосферы); индикатором эффективности использования фиксированного объема бюджетных средств (результативно-ориентированное бюджетирование); индикатором внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сфере оказания муниципальных услуг; индикатором учета мнения населения при разработке, принятии и реализации управленческих решений; индикатором оперативности реагирования на изменяющиеся потребности и интересы граждан (наказы, обращения, инициативные проекты). Тем более что не все задачи, сформулированные в цели сбережения народа и развития человеческого потенциала в рамках Стратегии национальной безопасности (всего их 17), находят свое отражение в закрепленных в указах Президента РФ показателях. Отдельные критерии эффективности содержатся в правительственных актах, однако, они не являются индикаторами оценки деятельности органов публичной власти регионального и муниципального уровней, которые должны отражаться в докладах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований.

Критерии эффективности или индикаторы оценки деятельности органов публичной власти регионального и муниципального уровня должны быть показателями не только развития соответствующих территорий, но и соблюдения интересов населения. Необходимо ли использовать методики оценки эффективности государственного управления, разработанные в мировой практике и муниципальными образованиями зарубежных стран? Однозначного ответа быть не может, так как у каждой методики есть свои достоинства и недостатки. Де-факто Россия заимствовала определенный опыт, так как применяются отдельные критерии из модели САФ (Общая структура оценки), используемой Европейским союзом, в которой оценивается уровень качества жизни, и GRICS, разработанной Всемирным банком для проведения оценки в межгосударственном сравнении.

На протяжении нескольких лет в Российской Федерации осуществляется внедрение клиентоцентричного подхода в деятельность публичной власти, что

позволяет оптимизировать модель управления. Россия учитывает международную практику, ориентированную на потребности граждан, примером таких государств выступают Великобритания, Китай, Сингапур, Дания, Канада, но процесс внедрения требует стратегического подхода и поэтапного перехода на новый уровень с постепенной трансформацией общественных отношений.

Насколько это будет способствовать формированию эффективной системы публичной власти в целом, учитывая, что главной целью данного подхода является достижение общественного блага? Разработка стандартов взаимодействия с каждым клиентом, изменение у муниципальных и государственных служащих модели организации работы с гражданами и документами, ориентация на конкретного гражданина будут изменять степень удовлетворенности населения, а соответственно, и степень доверия к публичной власти в целом. Важным моментом в этом случае является понимание потребностей различных категорий клиентов. Сервисная модель государства потребует выработки новых критериев эффективности управления соответствующей территорией вследствие того, что она направлена на удовлетворение потребностей граждан.

Таким образом, рассмотренная конституционная норма не является совершенно новой, так как она была апробирована с помощью решений органа конституционного контроля в тех или иных вариациях общественных отношений. Поэтому, по сути, чтобы понять механизм ее применения, необходимо понимание и осознание совокупности всех касающихся указанной нормы решений Конституционного Суда РФ. Полагаем, что было бы оптимально отразить правовые позиции в нормах принятых и принимаемых федеральных законов, где будет определен как баланс государственных интересов и муниципальных интересов, так и открытый перечень вариантов взаимодействия органов государственной власти и муниципальной власти. В дальнейшем это позволит более эффективно принимать решения в интересах населения при условии, что органы местного самоуправления будут выступать стержнем гражданского

общества. Действующие нормы и нормы законопроекта № 40361-8 не устраняют перечисленные выше пробелы в законодательстве.

Соответственно, чтобы понять конструкцию нормы, закрепленной в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, правоотношения, на которые она распространяется, и механизм ее реализации, необходимо знание всех правовых позиций органа конституционного контроля. Следовательно, конструкция нормы имеет недочеты, которые необходимо исправлять с помощью толкования, правоприменительной практики и нормативных правовых актов, уточняющих механизм реализации. Не исключено, что реализация данной нормы может быть неэффективной, так как в силу отдельных обстоятельств задуманный результат может быть не достигнут.

Современный механизм конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы требует поэтапного совершенствования с целью введения норм, обеспечивающих системность действующей модели публичной власти. Необходимо использовать наиболее удачный региональный опыт правового регулирования, так как конституционная норма задает только направление развития законодательства. Кроме того, необходимо обобщить практику Конституционного Суда РФ и ряд его правовых позиций сформулировать как нормы права федеральных законов.

Рассмотрев состояние механизма конституционно-правового регулирования отношений в единой системе публичной власти, приходим к следующим результатам:

1. Для организации публичной власти в России после модернизации нормативного правового акта высшей юридической силы по-прежнему характерен ряд противоречий вследствие недостаточного конституционно-правового регулирования. Не исключено, что это последствия исторического и правового развития нашего государства, которое не всегда позволяло кардинально менять модель органов управления различного уровня и находить более оптимальный вариант эффективного управления с учетом интересов населения. Организация публичной власти в соответствии с п. «г» ст. 71

Конституции Российской Федерации отнесена к ведению Российской Федерации. Вследствие этого целесообразно при правовом регулировании модели организации единой системы публичной власти в Российской Федерации использовать одинаковые правовые конструкции и принципы. Такая модель позволит сформировать систему органов власти на всех уровнях и максимально учитывать интересы населения при реализации их компетенции.

2. Механизм конституционно-правового регулирования отношений в системе эффективной публичной власти реализуется на основе норм Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, решений Конституционного Суда РФ, большого количества подзаконных нормативных правовых актов, методических рекомендаций органов исполнительной власти, что говорит о постоянном поиске оптимального и качественного результата. Правоприменительная практика способствует формированию содержания норм на всех уровнях публичной власти, и данный процесс еще не завершен.

3. Предлагается следующая норма-дефиниция категории «публичная функция, имеющая государственное значение в единой системе публичной власти» — это деятельность органов публичной власти (органов государственной власти и местного самоуправления), направленная на обеспечение единства при принятии решений по организации, координации и взаимодействию в реализации задач в интересах населения.

3.2. Основные направления совершенствования конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы

Современная конституционная реформа требует модернизации механизма конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы для формирования модели публичной власти, эффективно решающей задачи в интересах населения.

Поддерживаем точку зрения О.И. Баженовой о том, что «преемственность позиций Конституционного Суда РФ подтверждается, по сути, и самим Конституционным Судом РФ, ... отдельные “дореформенные” правовые позиции Конституционного Суда РФ должны стать фундаментом для построения новой схемы взаимоотношений государства и местного самоуправления»²⁵³.

Федеральный закон № 131-ФЗ определяет следующие формы взаимодействия:

1. Разработка и принятие нормативно-правовой основы местного самоуправления органами государственной власти (ст. 5 и 6).
2. Заключение договоров и соглашений, например, ст. 54, закрепляющая муниципальный заказ.
3. Отчеты органов местного самоуправления перед органами государственной власти об исполнении местного бюджета в соответствии со ст. 52.
4. Передача муниципальным органам отдельных государственных полномочий на основании гл. 4.
5. Переход полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления к государственным органам.
6. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления²⁵⁴.

Также есть отраслевые федеральные законы, предусматривающие взаимодействие органов публичной власти, к примеру, ст. 14 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»²⁵⁵; ст. 10 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»²⁵⁶; ст. 9

²⁵³ Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 33.

²⁵⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

²⁵⁵ Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг: федер. закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 11.06.2018. № 24. Ст. 3390.

²⁵⁶ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: федер. закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 01.03.1999. № 9. Ст. 1096.

Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁵⁷.

В дальнейшем нормы о взаимодействии находят свое отражение в подзаконных правовых актах, например, в постановлении Правительства РФ от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления»²⁵⁸, в постановлении Правительства РФ от 17.05.2011 № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров»²⁵⁹, в постановлении Правительства РФ от 15.08.2018 № 943 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве»²⁶⁰. Указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» закрепляет порядок взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного

²⁵⁷ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

²⁵⁸ О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления: постановление Правительства РФ от 27.09.2011 № 797 // Собр. законодательства РФ. 03.10.2011. № 40. Ст. 5559.

²⁵⁹ О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров: постановление Правительства РФ от 17.05.2011 № 376 // Собр. законодательства РФ. 23.05.2011. № 21. Ст. 2971.

²⁶⁰ Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве: постановление Правительства РФ от 15.08.2018 № 943 // Собр. законодательства РФ. 20.08.2018. № 34. Ст. 5488.

самоуправления при реализации государственной политики в области промышленной безопасности²⁶¹.

Уровень законодательной техники нормативных правовых актов, регулирующих взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на региональном уровне, существенно различается. Это связано с отсутствием как модельного правового акта, так и единообразной практики в регионах.

С точки зрения С.Р. Зариповой больше всего развиты в этой сфере «конституции и уставы: Архангельской, Астраханской, Вологодской, Ивановской, Курганской, Липецкой, Магаданской, Нижегородской, Омской, Ростовской, Самарской, Саратовской, Смоленской, Тамбовской, Тульской, Челябинской, Ярославской областей, Пермского края. Остальные субъекты не затрагивают вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в своих уставах и конституциях напрямую, но частично перекрывают некоторые вопросы. Например, в уставе Липецкой²⁶² и Саратовской областей²⁶³, говорится о том, что обеспечить координацию, взаимодействие должен глава администрации области»²⁶⁴.

Правовое регулирование взаимодействия органов государственной и муниципальной публичной власти в субъектах Российской Федерации представлено в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и фиксируется в отдельных законах, которые можно разделить на группы:

«1. Законы “О местном самоуправлении” (Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Республика Северная Осетия, Республика Татарстан, Тюменская область, Чеченская Республика, Чувашская Республика). Региональный

²⁶¹ Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу: указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 // Собр. законодательства РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2815.

²⁶² Устав Липецкой области от 09.04.2003 №46-ОЗ (принят постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27.03.2003 № 222-пс) // Липецкая газета. 17.04.2003. № 71.

²⁶³ Устав (Основной Закон) Саратовской области: закон Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО (принят Саратовской областной думой 24.05.2005) // Неделя области. Спецвыпуск. 04.06.2005. № 38 (156).

²⁶⁴ Зарипова С.Р. Конституционные и законодательные основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Вестн. ВУиТ. 2012. № 2. С. 101.

законодатель, как правило, отождествляет взаимодействие и межмуниципальное сотрудничество, раскрывая его через создание Совета муниципальных образований, целью которого является объединение различных ресурсов и финансовых средств для решения вопросов местного значения и координации вопросов с государственной публичной властью.

2. Законы “О полномочиях органов государственной власти по взаимодействию с Советом муниципальных образований” (Алтайский, Сахалинский, Краснодарский и Хабаровский края; Еврейская автономная область; республики Кабардино-Балкария и Саха (Якутия); Архангельская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Костромская, Курская, Московская, Мурманская, Оренбургская, Пензенская, Псковская и Тверская области; Ямало-Ненецкий автономный округ).

При этом результаты анализа показали, что между собой существенных расхождений данные региональные законы не имеют и содержат принципы и формы взаимодействия, полномочия законодательных органов субъекта по взаимодействию с Советом муниципальных образований, полномочия исполнительных органов субъекта по взаимодействию с Советом муниципальных образований.

3. Законы “О регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации” (Ненецкий автономный округ). Закон Ненецкого автономного округа²⁶⁵ в гл. 2 определяет:

– все основные принципы взаимодействия органов государственной публичной власти с Советом муниципальных образований (гласность, добровольность, социальная ответственность, взаимное невмешательство в компетенцию и деятельность, сотрудничество и партнерство), что можно рассматривать как передовой опыт среди регионов,

– формы, направления взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти (обмен информацией, участие представителей в

²⁶⁵ О регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления на территории Ненецкого автономного округа: закон НАО от 17.02.2010 № 8-ОЗ (принят Собранием депутатов НАО 16.02.2010) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 18.02.2010. № 1.

работе консультационных, совещательных и экспертных органов), в том числе закреплено взаимодействие органов государственной публичной власти (администрация, председатель администрации, собрание депутатов) с Советом муниципальных образований»²⁶⁶.

Есть и другие способы обозначить данную область, в частности, через совокупность нормативных актов.

Результаты исследования в Сибирском федеральном округе, в состав которого входят 10 субъектов Российской Федерации, с точки зрения изменения ситуации правового регулирования с 2012 года по настоящее время позволяют сделать следующий вывод: законы «О полномочиях органов государственной власти по взаимодействию с Советом муниципальных образований имеются в девяти субъектах из десяти. Так, по этому пути пошла Омская область, приняв аналогичный закон в 2015 году»²⁶⁷.

Красноярский край не имеет вышеназванного закона. Он регулирует взаимодействие органов публичной власти через совокупность нормативных правовых актов, изначально закрепляя базовые положения в ч. 2 ст. 90 Устава Красноярского края, в котором определяется, что «в целях выполнения

²⁶⁶ Зарипова С.Р. Конституционные и законодательные основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Вестн. ВУиТ. 2012. № 2. С. 101–105.

²⁶⁷ О взаимодействии органов государственной власти Республики Алтай с ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Алтай»: закон Республики Алтай от 31.05.2010 № 17-РЗ (принят ГСЭК РА 14.05.2010) // Алтайдын Чолмоны. 20.07.2010. № 136; О взаимодействии органов государственной власти Омской области с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Омской области»: закон Омской области от 06.11.2015 № 1800-ОЗ (принят Постановлением ЗС Омской области от 29.10.2015 № 307) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. ноябрь 2015. № 3(91). Ст. 5692; О взаимодействии органов государственной власти Республики Тыва с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Тыва»: закон Республики Тыва от 26.12.2012 № 1714 ВХ-1 (принят ВХ РТ 29.11.2012) // Тувинская правда. 15.01.2013. № 1; О полномочиях органов государственной власти Республики Хакасия по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Хакасия»: закон Республики Хакасия от 01.07.2011 № 63-ЗРХ (принят ВС РХ 22.06.2011) // Вестник Хакасии. 11.07.2011. № 61; О полномочиях органов государственной власти Иркутской области по взаимодействию с советом муниципальных образований Иркутской области: закон Иркутской области от 08.12.2009 № 93/59-оз (принят постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 18.11.2009 № 16/10-ЗС) // Областная. 14.12.2009. № 142; О взаимодействии органов государственной власти Томской области с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Томской области»: закон Томской области от 07.09.2009 № 169-ОЗ // Собр. законодательства Томской области. 15.09.2009. № 9-1; О полномочиях органов государственной власти Алтайского края по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Алтайского края»: закон Алтайского края от 02.04.2010 № 22-ЗС (принят постановлением АКЗС от 31.03.2010 № 160) // Алтайская правда. 10.04.2010. № 109-110; О взаимодействии органов государственной власти Кемеровской области с Советом муниципальных образований Кемеровской области: закон Кемеровской области от 14.12.2010 № 135-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 20.12.2010. № 102. Ч. II; О полномочиях органов государственной власти Новосибирской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Новосибирской области»: закон Новосибирской области от 07.11.2011 № 133-ОЗ // Советская Сибирь. 05.11.2011. № 215. 1

возложенных на него полномочий губернатор края определяет совместно с Законодательным собранием края... стратегию взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации...; обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти края с иными органами государственной власти края; в соответствии с законодательством Российской Федерации организует взаимодействие органов исполнительной власти края с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, партиями, движениями и иными общественными объединениями»²⁶⁸. В 2014 году законодательный (представительный) орган принял закон Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае»²⁶⁹. Данный субъект РФ использовал опыт Ненецкого автономного округа. Далее он развивал данную норму в законах и подзаконных актах, например, в распоряжении Администрации губернатора Красноярского края от 30.12.2009 № 390-ра «Об утверждении Положения об управлении территориальной политики губернатора Красноярского края»²⁷⁰, постановлении Правительства Красноярского края от 17.12.2014 № 598-п «Об утверждении Регламента межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти Красноярского края в связи с реализацией полномочий в сфере социального обслуживания»²⁷¹.

Вошедшие в состав Российской Федерации Республика Крым и город федерального значения Севастополь регулируют вопросы взаимодействия через следующие нормативные правовые акты: закон Республики Крым «О полномочиях органов государственной власти Республики Крым по

²⁶⁸ Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (подписан губернатором Красноярского края 10.06.2008) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 16.06.2008. № 29 (250).

²⁶⁹ О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае: закон Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2884 (подписан губернатором Красноярского края 15.12.2014) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 19.12.2014. № 50 (679).

²⁷⁰ Об утверждении Положения об управлении территориальной политики губернатора Красноярского края: распоряжение Администрации губернатора Красноярского края от 30.12.2009 № 390-ра (ред. от 16.03.2020) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 08.02.2010. № 4 (375).

²⁷¹ Об утверждении Регламента межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти Красноярского края в связи с реализацией полномочий в сфере социального обслуживания: постановление Правительства Красноярского края от 17.12.2014 № 598-п // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 16.01.2015. № 1 (681).

взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Крым»»²⁷², закон Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»²⁷³, закон г. Севастополя «О местном самоуправлении в городе Севастополе»²⁷⁴. Таким образом, республика использовала опыт первой и второй группы субъектов РФ, город федерального значения — первой.

Следовательно, можно говорить о развитии механизма правового регулирования взаимодействия региональных органов и органов муниципальной публичной власти. При этом субъекты Российской Федерации используют опыт других регионов, которые считают для себя наиболее эффективным в регулировании аспектов взаимодействия.

Главными субъектами, реализующими ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, являются органы публичной власти. Они должны действовать правомерно и эффективно в интересах населения соответствующих территорий. Чаще всего взаимодействие имеет место между региональным и муниципальным уровнем, нежели федеральным и муниципальным. Чтобы понять характер и особенности общественных отношений, на которые распространяется данная норма, необходимо смоделировать взаимодействие органов публичной власти и определить, имеет ли место закрепление таких моделей на региональном и федеральном уровнях.

Отдельные аспекты взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления рассматривались такими учеными, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, Г.Ф.Скрипкин, И.П. Умнова, Я.Т. Хабриева, Е.С. Шугрина и др., а также в рамках диссертационных исследований Н.В. Кузнецовой, Т.Н. Михеевой, Т.С. Моховой и др.

²⁷² О полномочиях органов государственной власти Республики Крым по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Крым: закон Республики Крым от 27.03.2017 № 370-ЗРК/2017 // Крымские известия. 05.04.2017. № 56.

²⁷³ Об основах местного самоуправления в Республике Крым: закон Республики Крым от 21.08.2014 № 54-ЗРК // Крымские известия. 28.08.2014. № 172.

²⁷⁴ О местном самоуправлении в городе Севастополе: закон г. Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС // Севастопольские известия. 31.12.2014. № 122-123.

Проблема взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления прорабатывается в каждой научной теории (концепции) местного самоуправления. Анализ этих концепций свидетельствует о наличии как различий, так и определенного сходства подходов исследователей. Так, по мнению О.А. Воробьевой, «взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления — это деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления, направленная на решение общих задач, развитие межбюджетных отношений и распределение полномочий, основанная на государственном и муниципальном контроле за соблюдением законодательства и предполагающая экономическую самостоятельность и организационно-правовую направленность местного самоуправления»²⁷⁵.

С точки зрения Г.М. Суходольского, «цель взаимодействия государственной власти и местного самоуправления как относительно самостоятельных систем публичной власти заключается в обеспечении сбалансированного сочетания государственных (федеральных и региональных) и местных интересов при осуществлении публичной власти, стабильном и эффективном использовании ресурсов общества, направленном на создание достойных условий жизнедеятельности как в целом для российского общества, так и для населения муниципальных образований»²⁷⁶.

Исходя из ст. 17 Закона о Государственном Совете²⁷⁷, закрепляющей порядок взаимодействия органов публичной власти и его правовую основу составляют федеральные конституционные законы (перечень которых ограничен Конституцией РФ, и они все приняты, за исключением ФКЗ «О Конституционном Собрании»), федеральные законы (обширная группа источников, так как охватывает различные виды общественных отношений), законы субъектов (как минимум должно быть 85 базовых в соответствии с их количеством). При этом

²⁷⁵ Воробьева О.А. Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2011. №1 (9). С. 105.

²⁷⁶ Суходольский Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 23.

²⁷⁷ О Государственном Совете Российской Федерации: федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

неясно, всякое ли взаимодействие, закрепляемое нормативными правовыми актами, осуществляется в интересах населения, или оно может учитывать только интересы органов муниципального образования и интересы государства. К сожалению, до сих пор отсутствует закрепленный перечень форм взаимодействия.

Норма Конституции не определяет формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления для эффективного решения задач в интересах населения соответствующих территорий.

Федеральный закон № 131-ФЗ регулирует данный вопрос в самом общем виде, не конкретизируя, какие формы используются в интересах населения. Хотя вполне очевидно, что вся деятельность органов государственной власти должна осуществляться в интересах населения, так как права и свободы человека — высшая ценность. Исходя из вышеизложенного, мы считаем необходимым закрепить в рамках федерального законодательства четкий перечень форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для эффективного решения задач в интересах населения.

Обратившись к региональному законодательству, можем обнаружить, что ряд законов субъектов Российской Федерации, регулирующих местное самоуправление в субъекте, закрепляют отдельные формы взаимодействия с муниципальным уровнем. Но большинство из них утратили юридическую силу. Впоследствии данные положения не нашли своего закрепления в уставах субъектов Российской Федерации.

В рамках научных исследований раскрываются различные точки зрения на понимание и классификацию форм взаимодействия органов публичной власти.

С точки зрения К.И. Коваленко, «под формами взаимодействия государственной власти и местного самоуправления следует понимать объективно выраженную часть деятельности по взаимодействию аппарата публичной власти, с помощью которой реализуется содержание данной деятельности»²⁷⁸. Также автор обращает внимание на то, что «с момента принятия

²⁷⁸ Коваленко К.И. Основные модели, принципы и формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. 2020. № 1. С. 56.

Конституции Российской Федерации и до настоящего времени в конституционной доктрине нет единой концепции организационно-правовых форм взаимодействия, которые в конечном итоге непосредственно влияют на механизм функционирования публичной власти в целом. Представляется, что это является существенным недостатком в государственно-муниципальных отношениях, снижающим эффективность государственного управления в целом и оперативность в решении поставленных задач»²⁷⁹. Однако в определенной части можно не согласиться с позицией К.И. Коваленко, так как взаимодействие проявляется в реализации определенных стратегий, планов и программ.

Профессор Е.С. Шугрина определяет такие формы взаимодействия государственной власти субъекта Федерации с муниципальной властью, как «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; заключение договоров и соглашений; создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп; реализация права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации; направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти»²⁸⁰.

«В зависимости от того, по чьей инициативе происходит взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, Н.И. Соломка подразделяет все формы взаимодействия на три группы: 1) осуществляемые по инициативе органов государственной власти субъектов РФ (нормативное регулирование деятельности органов местного самоуправления, контроль, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, оказание поддержки муниципальных органам и пр.); 2) осуществляемые по инициативе органов местного самоуправления (законодательная инициатива, обращения в органы государственной власти и т.д.); 3) иницируемые и осуществляемые органами государственной власти и муниципальными органами (заключение соглашений и

²⁷⁹ Коваленко К. И. Основные модели, принципы и формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. 2020. № 1. С. 56.

²⁸⁰ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби; Проспект, 2007. С. 333–343.

договоров, создание органами государственной власти структур, специализирующихся на взаимодействии с муниципальными органами, создание консультативных и координационных органов и т.п.)»²⁸¹.

Также в рамках научных исследований выделяют формы вертикального и горизонтального взаимодействия.

Л.Н. Казанцева выделяет следующие формы взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления: «1) координация деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; 2) создание совместных координационных, консультационных, совещательных и тому подобных образований; 3) оказание методической помощи муниципальным органам; 4) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; 5) контроль со стороны органов государственной власти за соблюдением органами местного самоуправления и их должностными лицами законодательства и выполнением переданных государственных полномочий; 6) организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих и выборных лиц местного самоуправления; 7) право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательных органах государственной власти субъектов РФ; 8) заключение договоров и соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, установленном законодательством; 9) разработка и принятие программ развития местного самоуправления и иных программ; 10) разрешение споров и разногласий; 11) государственная финансовая поддержка органов местного самоуправления; 12) установление и осуществление расходов, и формирование доходов органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления; 13) рассмотрение обращений органов местного самоуправления и их должностных лиц органами государственной власти, должностными лицами субъектов РФ, к которым эти обращения направлены, в порядке, установленном

²⁸¹ Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 89.

законодательством. Многие из этих форм указываются в исследованиях российских ученых»²⁸².

А.А. Иванова и Н.И. Обухова, обобщая различные точки зрения, отмечают, что часто применяемыми формами взаимодействия между органами публичной власти являются «координация и образование консультационных комитетов; методическая помощь; наделение отдельными государственными полномочиями; реализация контрольных полномочий для соблюдения прав и свобод; подготовка и переподготовки муниципальных специалистов; законодательные инициативы; реализация совместных договоров и соглашений; формирование программ развития территорий; устранение споров и разногласий; финансовая поддержка; работа с обращениями граждан»²⁸³.

Исходя из концепции нашего исследования, важным является аспект выделения среди множества форм взаимодействия, которые закреплены в нормах права, именно тех, которые обеспечат реализацию ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации. Не исключено, что в этом случае необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ о том, что задачи являются для органов публичной власти общими, а, следовательно, в дальнейшем в рамках федерального законодательства должен быть закреплён перечень форм взаимодействия органов публичной власти с разграничением по интересам (государства, местного самоуправления, населения), потому как одни формы обеспечивают интересы публичной власти, в то время как другие — населения. Зачастую в рамках одной формы имеются интересы и органов местного самоуправления, и органов государственной власти, и населения. В этом случае необходимо найти баланс и для большей результативности обеспечить синергетическое триединство.

«Обращаем внимание на ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ, обеспечивающую реализацию конституционной нормы, закрепляющей взаимодействие органов публичной власти для решения задач в интересах

²⁸² Казанцева О.Л. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание) // Изв. АлтГУ. 2013. № 2 (78). С. 107.

²⁸³ Иванова А.А., Обухова Н.И. Некоторые историко-правовые аспекты формирования модели взаимодействия государственных и муниципальных органов // Вестн. ПАГС. 2021. № 2. С. 28.

населения (ч. 3 ст. 132). Анализ данной нормы позволит оценить ее возможность обеспечить должным образом достижение главной цели — эффективного решения задач в интересах населения.

Во-первых, название статьи говорит об “участии органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления”. А конституционная норма закрепляет необходимость взаимодействия органов муниципального и регионального уровней. Исходя из значения слов, “участие” предполагает совместную деятельность, по сути, наличие полномочий в данной сфере, а “взаимодействие” — согласованность действий, наличие взаимной связи между субъектами общественных отношений. Следовательно, данные понятия не тождественны. При взаимодействии есть системность, а при участии — нет.

Во-вторых, правовой основой участия является федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации. При этом Конституция дает лишь основу, не закрепляет механизм реализации нормы, а федеральное законодательство и законы субъектов на сегодняшний момент требуют корректировки.

В-третьих, ч. 2–4 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ не являются новыми, они дублируют положения ч. 4 ст. 3 и ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ²⁸⁴, закрепляющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что данная статья не создает необходимого механизма для реализации конституционной нормы ч. 3 ст. 132, а соответственно, не определяет, в каком случае имеет место взаимодействие и что будет эффективным решением задач в интересах населения муниципальных образований»²⁸⁵.

²⁸⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

²⁸⁵ Козлова Н.В., Кулешова Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации // Евраз. юрид. журн. 2021. № 11 (162). С. 140.

Поэтому целесообразно закрепить норму о взаимодействии в ст. 2 Федерального закона № 414-ФЗ:

Органы государственной власти и местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти осуществляют организацию, координацию и взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации в следующих формах:

- 1) заключение договоров и соглашений;
- 2) использование информационно-коммуникационных технологий;
- 3) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- 4) направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти;
- 5) перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- 6) реализация права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 7) создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп;
- 8) участие органов местного самоуправления в реализации документов стратегического планирования;
- 9) и других формах, закрепленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При выборе формы взаимодействия органы публичной власти должны учитывать компетентностные аспекты, а также осознавать, каким образом их управленческое решение в дальнейшем отразится на интересах граждан, вследствие этого необходимо регулярно исследовать и анализировать потребности населения муниципального образования, поддерживать обратную связь и общаться с гражданами.

Реализация нормы — это достижение конечного результата, воплощение ее в жизнь, реальность. Формой реализации данной нормы будет правоприменение, так как органы публичной власти, входящие в единую систему, должны взаимодействовать для решения задач в интересах населения, что, по сути, является обязанностью, возлагаемой на государственные органы и органы местного самоуправления и предполагает активные действия, связанные с принятием эффективного решения.

Четкое понимание правоприменителями модели взаимодействия, заложенной в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, позволит органам публичной власти в рамках единой системы действительно эффективно решать задачи в интересах населения, и только в этом случае будут достигнута поставленная цель и получен должный результат.

При реализации ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации должно быть согласование интересов всех участников данных правоотношений: интересов общества, интересов личности и интересов государства, исходя из синергетической модели. Реализация данной нормы имеет большое практическое значение, так как от нее зависит качество и уровень жизни населения на соответствующей территории. При этом должна быть заинтересованность органов публичной власти в принятии решений в интересах населения. Необходимо просчитать различные варианты решения задач на эффективность, определив наиболее эффективный из имеющихся вариантов и обосновав его. Как показывает практика, органы могут в этом случае пойти по пути наименьшего сопротивления и принять решение, которое в большей степени будет учитывать их интересы, интересы отдельных групп, а не интересы населения в целом, потому что органу или должностному лицу ограничить самого себя достаточно тяжело, при этом в рамках законодательства имеет место дублирование норм, а искать все варианты вследствие трудоемкости процесса не всегда удастся. Эффективность деятельности органов публичной власти должна определяться именно по фактору учета общественного интереса. Население соответствующей территории должно

получить желаемый результат, при котором будет соблюден именно интерес населения, но не в ущерб органам публичной власти.

Наличие ответственности органов публичной власти за принятые управленческие решения, послужившие неэффективному решению задач в интересах населения соответствующей территории, является важным элементом в механизме конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы. По сути, в этом случае идет речь о ненадлежащем исполнении конституционной обязанности взаимодействовать для эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории.

Ответственность органов публичной власти и их должностных лиц на основании правовых позиций, формулируемых в решениях Конституционного Суда РФ²⁸⁶, является гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина и конституционности. В науке существуют разнообразные подходы к видам ответственности по различным критериям, при этом юридическая ответственность включает административную, уголовную, дисциплинарную, гражданскую, конституционную, муниципальную. Но нас прежде всего интересует, к какой ответственности могут привлекаться вышеназванные субъекты в случае принятия неэффективного решения в результате взаимодействия в процессе решения задач в интересах населения.

Исходя из анализа законодательства и доктринальных подходов, можно определить, что:

– органы публичной власти могут привлекаться к административной (в случае если орган публичной власти обладает статусом юридического лица), конституционно-правовой, муниципально-правовой ответственности (отдельные

²⁸⁶ См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П // Собр. законодательства РФ. 20.10.1997. № 42. Ст. 4902; По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея: постановление от 04.04.2002 № 8-П // Собр. законодательства РФ. 15.04.2002. № 15. Ст. 1497.

исследователи²⁸⁷ на основании налоговых и бюджетных норм выделяют финансово-правовую ответственность);

– должностные лица органов публичной власти могут привлекаться к административной, гражданско-правовой, дисциплинарной, конституционно-правовой, муниципально-правовой, уголовной ответственности.

Нормы Уголовного кодекса РФ и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривают ряд составов преступлений и административных проступков соответственно. Вследствие этого возможно привлечение должностного лица к административной или уголовной ответственности за совершение правонарушений.

Гражданско-правовая ответственность наступает на основании решения суда в случае причинения ущерба и регулируется нормами гражданского права.

Дисциплинарная ответственность — это юридическая ответственность, возникающая в случае совершения дисциплинарного проступка, выражающаяся в наложении дисциплинарного взыскания на должностное лицо органа публичной власти на основании норм трудового, административного законодательства.

Конституционная и муниципальная ответственность предполагает досрочное прекращение полномочий органа публичной власти или должностного лица в результате роспуска, утраты доверия, отзыва. Данные виды ответственности предусмотрены в законодательстве, регулирующем статус органов публичной власти. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает три вида ответственности для органов муниципальной публичной власти и их должностных лиц: перед населением (муниципальная), перед государством (конституционная), перед физическими и юридическими лицами. Необходимо обратить внимание на то, что выборные и невыеборные должностные лица органов местного самоуправления по-разному привлекаются к юридической ответственности. В то же время законопроект № 40361-8 имеет другой подход к

²⁸⁷ См.: Каршиева Э.Р. Финансовая ответственность как разновидность юридической ответственности // Междунар. журн. гуманитар. и естеств. наук. 2020. № 10-3. С. 106–109; Липинский Д.А., Мусаткина А.А. К вопросу об институте финансово-правовой ответственности в системе права // Финансы и управление. 2019. № 4. С. 45–69; Горлова Е.Н. Правовая природа финансово-правовой ответственности и ее соотношение с другими видами юридической ответственности // Вестн. Ун-та им. О.Е. Кутафина. 2017. № 8 (36). С. 22–29.

регулированию ответственности, не закрепляя ее в отдельной главе. Так, в ст. 13 предусматривается только ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед государством, а ст. 29 определяет ответственность лиц, замещающих муниципальные должности, за несоблюдение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, установленных законодательством. При этом на основании ст. 55 будущего закона виды ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставом муниципального образования. Таким образом, в нормах законопроекта № 40361-8 не предусматривается муниципальная ответственность, так как институт отзыва ликвидирован, а также ответственность перед физическими и юридическими лицами.

При этом возникает вопрос: насколько можно реализовать каждый из видов ответственности применительно к конституционной норме о взаимодействии органов публичной власти? Анализ показал, что не для всех форм взаимодействия предусматривается ответственность, например, невозможно реализовать данный институт при отказе от реализации законодательной инициативы или от создания совместных рабочих групп.

В.В. Комарова после анализа правоприменительной практики констатирует, «что на муниципальном уровне есть масса примеров привлечения к разным видам юридической ответственности. Органы государственной власти субъектов РФ значительно реже привлекаются к юридической ответственности. Примеров применения мер юридической ответственности к некоторым органам государственной власти до сих пор нет. Примеры применения некоторых механизмов юридической ответственности можно найти только на муниципальном уровне»²⁸⁸.

Таким образом, конкретизация мер и оснований ответственности за принятие неэффективных решений или в целом неэффективное решение задач

²⁸⁸ Комарова В.В. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития: монография / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. М.: Норма; Инфра-М, 2018. С. 445.

будет способствовать добросовестному исполнению обязанностей органами публичной власти. Но в данном случае требуется устранение пробелов в законодательстве, связанных с конкретизацией понятийного аппарата, полномочий должностных лиц и органов публичной власти.

Как результат, выделены основные направления совершенствования механизма конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы:

1. Совершенствование норм права, регулирующих взаимодействие органов публичной власти для эффективного решения задач в интересах населения:

- унификация и разработка недостающего понятийного аппарата (публичная власть, интересы населения муниципального образования, интересы населения соответствующей территории, публичная функция, имеющая государственное значение), поскольку без единообразного понимания терминов невозможно их однообразное применение;

- четкое определение перечня форм взаимодействия органов публичной власти, в связи, с чем предлагается закрепить этот перечень в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Концептуальный подход к построению модели взаимодействия органов публичной власти должен быть единым, так как недопонимание взаимодействия между уровнями публичной власти, разная ответственность и некорректное распределение полномочий обуславливают размытие конституционной цели эффективного решения задач в интересах населения соответствующей территории, для этого необходимо в нормативно-правовой основе:

- изменить подходы к стратегическому планированию, в ходе которого, во-первых, привлекать к открытому обсуждению институты гражданского общества, а во-вторых, учитывать интересы населения муниципального образования в триединстве;

- при разработке норм ориентироваться на правовые позиции Конституционного Суда РФ, разработанные в более ранний период, а также высказанные им в заключении от 16 марта 2020 года № 1-3.

2. Вовлечение гражданского общества в обсуждение стратегий и концепций развития, которое будет способствовать формированию консолидированного гражданского общества, улучшению качества жизни населения, соблюдению интересов населения. Современное правовое регулирование не позволяет говорить о формировании единой системы публичной власти, так как не учитывается мнение научного сообщества и гражданского общества. Вследствие чего применение конституционных норм и федерального законодательства затруднено низким уровнем доверия граждан органам публичной власти. Следовательно, надо его укреплять, учитывая интересы населения муниципального образования в триединстве как в документах стратегического планирования, так и при принятии решений органами публичной власти.

3. Формирование политической культуры, взаимной ответственности и доверия, способствующих как развитию конституционных правоотношений, так и эффективному решению задач в интересах населения. Без политической модернизации невозможны социально-экономические преобразования.

4. Выработка новых критериев эффективности деятельности органов публичной власти, которые будут отражать не только количественные, но и качественные показатели. В настоящее время качество правоприменительной практики не всегда отражает реальную действительность, в частности, доклады глав муниципальных образований выстраиваются на штампах, что не определяет учет интересов населения муниципального образования и влечет нарушение баланса интересов.

5. Разработка норм, связанных с ответственностью органов публичной власти за принятие неэффективных решений или в целом неэффективное решение задач.

3.3. Конституционно-правовой механизм эффективной системы единой публичной власти

Конституционно-правовой механизм эффективной системы единой публичной власти предполагает как наличие качественной нормативно-правовой основы, так и впоследствии «создание конституционно-правовой модели эффективной системы публичной власти, а это стратегическая цель, стоящая перед государством и требующая, с одной стороны, комплексного осмысления для реализации, с другой — определенного объема материальных, технических, трудовых и других ресурсов. Но прежде всего, необходима разработка основополагающей концепции, качественной законодательной базы, определяющей понятийный аппарат, принципы, особенности системного взаимодействия в интересах населения. Необходимо четкое понимание, при каких условиях закреплённая конституционная модель будет действительно эффективно работать в реальном государственном механизме, а не станет фикцией, не отвечающей требованиям времени. Вследствие этого созданный Основным законом потенциал требует дальнейшего осмысления и развития в нормах конституционного и муниципального права, без которых система не сможет работать в полной мере»²⁸⁹.

Конституционная модель эффективной системы публичной власти — это идеальная юридическая конструкция организации системы органов публичной власти, к формированию которой необходимо стремиться. При этом общественное и государственное развитие влияет на ее свойства, структуру и критерии оценки. В дальнейшем «модель» способствует формированию конституционного механизма эффективного решения задач, так как эти категории взаимосвязаны между собой вследствие того, что «механизм эффективного решения» взаимозависим с процессом принятия управленческих решений органами публичной власти при их взаимодействии и представляет собой

²⁸⁹ Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 20.

совокупность последовательных действий, в результате реализации которых достигается поставленная цель — решение задач в интересах населения муниципального образования. Конституционный механизм эффективного решения задач в интересах населения муниципальных образований представляет собой совокупность нормативных (нормативно-правовая основа, закрепляющая систему публичной власти и взаимодействие органов публичной власти) и организационных (организация органов публичной власти в системе) средств, систему обратной связи между институтами гражданского общества и органами публичной власти.

Как справедливо отмечают Г.Г. Фастович и Т.В. Шитова, проведение в начале XXI века крупномасштабных реформ государственного управления связано с необходимостью решения следующих приоритетных задач: «1) повышение эффективности и результативности работы органов государства и органов местного самоуправления; 2) усиление доверия к государственному механизму со стороны населения, институтов гражданского общества и бизнес-сообщества; 3) проведение последовательной административной реформы по модернизации государственной власти (включающей в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти; модернизацию административно-территориального устройства государства; реформу государственной службы и т.д.)»²⁹⁰. «Но реформа не завершена и требует продолжения, так как необходимо построить эффективную систему единой публичной власти, в которую вошло бы и местное самоуправление»²⁹¹.

Новая модель должна строиться на крепкой духовно-нравственной основе, сохраняющей глубокие национальные корни, самобытность многонационального народа, многовековые традиции российского государства и национальную идентичность. Государство, лишённое духовных и нравственных ориентиров не может устойчиво развиваться, а соответственно, будет затруднено становление эффективной системы публичной власти.

²⁹⁰ Фастович Г.Г., Шитова Т.В. К вопросу об эффективности единой системы публичной власти // Соц.-экон. и гуманитар. журн. Красноярск. ГАУ. 2020. № 4 (18). С. 80.

²⁹¹ Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 21.

Попытка заложить данную основу была предпринята при принятии поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. Появление ст. 67.1 в Основном законе обусловлено необходимостью закрепления норм, определяющих религиозную составляющую, которая сыграла важную социально-культурную роль в развитии нашего государства; сохранение исторической памяти подвига нашего народа во Второй мировой войне; приоритеты государственной политики в отношении детей. Ч. 2 и 3 ст. 69 и ч. 4 ст. 68 Конституции Российской Федерации направлены на сохранение культуры многонационального народа Российской Федерации и его самобытности. В ст. 72 Конституции, закрепляющей предметы совместного ведения введен п. «ж.1», обеспечивающий защиту традиционных семейных ценностей. Закрепленные духовно-нравственные ценности будут способствовать становлению определенного уровня мировоззрения, воспитанию поколений с высокими ценностными ориентирами, формированию персонального набора ценностных ориентаций и в итоге развитию личности в обществе и государстве. Отсутствие духовных ориентиров, культурных, нравственных и моральных ценностей ведет к деградации личности и препятствует развитию государства в целом, не позволяет в полной мере обеспечить безопасность и жизнеспособность Российской Федерации.

Учитывая, что модель имеет системный характер, мы рассматриваем ее с позиции синергетического эффекта, предполагающего соблюдение баланса между всеми составляющими элементами, что обеспечивает устойчивое развитие системы.

В то же время модель будет рабочей при развитом гражданском обществе и эффективности его институтов, поэтому укрепление гражданского общества является необходимой целью при модернизации единой системы публичной власти. Только развитое гражданское общество сможет конструктивно донести до органов публичной власти имеющиеся проблемы и обозначить сферу своих интересов. В этом случае облегчится взаимодействие между институтами гражданского общества и органами местного самоуправления, которые смогут стать центром гражданского общества. Необходимо формировать правосознание

и правовую культуру граждан как предпосылку активной правовой позиции и участия в управлении делами государства. Вследствие этого политические партии станут действенным инструментом в управлении государством и эффективными участниками политических отношений. Общественные объединения смогут защищать интересы в своих сферах и доносить проблемы до органов публичной власти. Малый и средний бизнес сможет вести конструктивный диалог и сотрудничать с представителями органов публичной власти, защищая свои права и интересы. Общественный контроль станет реально работающим институтом, позволяющим защищать права и свободы граждан, а также помощником для органов публичной власти. В итоге личность и гражданское общество помогут реализации государственной политики, а деятельность органов публичной власти станет результативной и эффективной.

В единой системе публичной власти должен присутствовать орган власти, который станет связующим звеном между обществом и государством. Государственный Совет не может быть таковым, так как действующие нормы не предусматривают обязательного вхождения в его состав представителей гражданского общества, выражающих различные интересы. Поэтому, судя по его составу, определенному в ст. 9 Закона о Государственном Совете, только представители муниципального уровня, будучи центром гражданского общества, могут донести его проблемы до органов публичной власти, но их вхождение в Совет не является обязательным.

В этом случае нет представительства всей совокупности органов единой системы публичной власти, поэтому целесообразно закрепить обязательность вхождения в состав Государственного Совета представителей местного самоуправления, которыми в том числе могут быть члены Общероссийского конгресса муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, крупнейших межрегиональных межмуниципальных ассоциаций, изложив норму в следующей редакции:

«По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета включаются представители политических партий,

имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, представители местного самоуправления. По решению Президента Российской Федерации в состав Государственного Совета также могут быть включены иные лица».

Эффективность деятельности государства и гражданского общества напрямую зависит от уровня их взаимодействия. Наличие конструктивного диалога между данными субъектами обеспечит в дальнейшем народное доверие к органам публичной власти, достижение баланса между частными и публичными интересами. При этом изначально гражданское общество должно сформироваться именно на муниципальном уровне, в этом случае будет реализовываться ст. 3 Конституции Российской Федерации об осуществлении власти народом через делегирование полномочий. Его участие в процессе принятия управленческих решений при доступности и открытости информации будет способствовать продвижению общих целей, а не личных ценностных установок.

Формирование системы консультативно-совещательных органов, обеспечивающих защиту и согласование определенных групп интересов, с привлечением представителей, экспертов, обладающих опытом и знаниями в определенных областях, применяется и в зарубежных странах (в США и Великобритании — консультативные комитеты, во Франции — правительственные комитеты, в Германии — комитеты, советы, службы). Опыт зарубежных государств оценивается как положительно, так и отрицательно. Во-первых, не всегда государство прислушивается к экспертам и бизнесу, вследствие этого преобладают политические интересы. Во-вторых, неоднородное представительство интересов различных групп влияет на окончательное решение. При этом итоговая цель создания тоже отличается: поиск компромисса, взаимное информирование, создание диалога между профессиональными и общественными объединениями.

Таким образом, «государство должно быть заинтересовано в личности с высоким правосознанием, в гражданском обществе с развитыми институтами. Соответственно, личность и гражданское общество, в свою очередь, нуждаются в

эффективном управлении. При наличии всех трех аспектов сработает синергетический эффект, который будет способствовать устойчивому развитию общества, личности и государства.

Учитывая, что конституционная модель единой системы публичной власти включает органы государственной власти и органы местного самоуправления, необходимо, во-первых, повысить эффективность деятельности каждого из них, во-вторых, эффективность их взаимодействия в пределах системы, а в-третьих, обеспечить учет интересов населения и соблюдение баланса между интересами общества, личности и государства. Оптимизация и модернизация единой системы публичной власти — процесс сложный и требующий комплексного подхода с поэтапным решением задач.

Эффективность системы публичной власти зависит от ее оценки обществом, отдельными гражданами. При этом необходимо четко определить критерии этой оценки, исходя из интересов населения, причем не только экономических и социальных, но и духовных»²⁹².

Мы солидарны с мнением Г.Г. Фастович и Т.В. Шитовой, которые считают, что единая система публичной власти должна отвечать соответствующим качествам:

- 1) «иметь публичный характер, т.е. претворять в жизнь общественные интересы и стремления»;
- 2) «участвовать в реализации конкретных публичных задач и функций от имени государства и/или субъекта Федерации»;
- 3) «обеспечивать порядок формирования и деятельности структурных компонентов единой системы публичной власти»;
- 4) «действия структурных элементов единой системы публичной власти осуществляются в соответствии с принципом жесткой иерархичности, основанным на императивном типе правового регулирования»;

²⁹² Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 22.

5) «наличие формально-правовых решений и их последующее обнародование как обязательное условие законности решения в исполнении актов публичной власти»;

6) «органы, входящие в единую систему публичной власти, осуществляют совместное взаимодействие для наиболее эффективного решения задач и функций в интересах населения, граждан, местного сообщества конкретной территории»²⁹³.

Указанные авторы предлагают следующие критерии для определения уровня и качества единой системы публичной власти: по содержанию — качественные и количественные; по степени динамики — статичные и динамические; по сфере реализации проверяемых институтов — в административно-управленческой, миграционной, правоохранительной, социально-экономической и других сферах; по уровню анализа (определения) — на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном уровнях функционирования единой системы публичной власти. При этом определение критериев для классификации может осуществляться с учетом конкретно выполняемых задач со стороны единой системы публичной власти»²⁹⁴.

Категория «эффективность» стала конституционно-правовой после закрепления и используется применительно к публичной власти (эффективная публичная власть), к деятельности органов публичной власти (эффективность деятельности органов публичной власти), к решению стоящих перед органами публичной власти задач (эффективное решение задач в интересах населения соответствующей территории). Поэтому необходимо закрепить в конституционных правовых актах соответствующую дефиницию и проработать критерии ее оценки. Вследствие вышеизложенного необходимо разобраться, в чем особенность эффективности в каждом случае. С точки зрения К. Политта Б.Герта «эффективность - это соотношение между затратами и результатами,

²⁹³ Фастович Г.Г., Шитова Т.В. К вопросу об эффективности единой системы публичной власти // Соц.-экон. и гуманитар. журн. Красноярск. ГАУ. 2020. № 4 (18). С. 83.

²⁹⁴ Там же. С. 84.

тогда как эффективность - это степень, в которой желаемые результаты вытекают из результатов»²⁹⁵.

При этом следует учитывать, что эффективность публичной власти и эффективность деятельности органов публичной власти определяется по-разному и отождествлять данные категории нельзя.

Во-первых, эффективность публичной власти зависит от оценки ее обществом. В этом случае говорится о качестве публичной власти, отвечающей определенным критериям. По мнению Г.Г. Фастович и Т.В. Шитова, «эффективность единой системы публичной власти определяется как качество (свойство) публично-правового явления, соответствующее требованиям законодательства, позволяющее сформировать наиболее оптимальную модель взаимодействия государственных органов, муниципальных органов и институтов гражданского общества, а также удовлетворить реализацию человеком своих прав, свобод и законных интересов, при этом отвечающее оптимальным затратам количественного и качественного характера»²⁹⁶.

С точки зрения Д.А. Кулагина, «эффективность публичной власти — это мера достижения цели и решения задач с учетом применения конституционно-правовых средств по достижению таких целей и решения задач по организации, координации и оптимизации структурных элементов публичной власти с учетом условий и факторов, так или иначе влияющих на содержание и результаты этой деятельности»²⁹⁷.

Во-вторых, эффективное решение задач в интересах населения связано с деятельностью органов публичной власти, и это решение стоящей перед органами публичной власти проблемы в рамках определенных условий, с результатом, удовлетворяющим население. В данном случае эффективность присутствует тогда, когда поставленная цель достигнута с незначительным количеством

²⁹⁵ Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity. Oxford University Press, 2017. P.16.

²⁹⁶ Фастович Г.Г., Шитова Т.В. К вопросу об эффективности единой системы публичной власти // Соц.-экон. и гуманитар. журн. Красноярск. ГАУ. 2020. № 4 (18). С. 85.

²⁹⁷ Кулагин Д.А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2012. № 27 (281). Право. Вып. 32. С. 19.

негативных последствий, т.е. принятое управленческое решение в полной мере удовлетворяет интересы населения.

В-третьих, эффективность деятельности органов публичной власти неоднозначно раскрывается как в доктринальных источниках, так и в нормах права, так как оценивается на основе достигнутых показателей, которые могут меняться с течением времени.

Таким образом, категория «эффективность» связана не только с целью, но и с действиями, и с объектами оценки.

Можно согласиться с позицией В.В. Таболина, что в случае эффективности публичной власти «мы имеем дело с политико-правовой и социально-правовой категорией, обеспечивающей получение некоего общественно полезного результата», а при эффективности деятельности органов публичной власти — «с социально-экономической оценкой результатов исполнения своих полномочий и функций органами публичной власти (часто опосредованной деятельностью органов исполнительной власти и управления) через перечень конкретных параметров жизнедеятельности населения»²⁹⁸. Автор считает, что «эффективность публичной власти — это комплекс общественных отношений политико-правового и социально-правового характера, связанных с реализацией населением через формы непосредственной демократии своих общественных, групповых и индивидуальных интересов на определенной территории (в стране, регионе, муниципальном образовании) с целью получения общественно полезного результата». Критерии эффективности публичной власти он определяет как «комплекс социальных норм, регулирующих эти общественные отношения. Главным критерием такой эффективности является уверенность (или сомнение) граждан в том, что они непосредственно влияют на власть и участвуют в принятии публичных решений, т.е. реализуется или нет конституционный принцип народовластия»²⁹⁹.

²⁹⁸ Таболин В.В. Эффективность публичной власти: подходы к пониманию и правовой природе // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах: коллект. монография / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск: Карел. филиал РАНХиГС, 2017. С.14.

²⁹⁹ Там же.

Под эффективностью деятельности органов публичной власти указанный автор понимает «вид сложных правоотношений, где содержанием являются права и обязанности субъектов публичной власти (населения и органов публичной власти), объектами являются общественно полезные материальные и нематериальные результаты реализации общественных, групповых и индивидуальных интересов, а юридическими фактами — конституционно-правовые механизмы оценки эффективности, правовое регулирование данных механизмов, политико-правовые и социально-правовые последствия оценки эффективности публичной власти населением»³⁰⁰. Он считает, что «критерии эффективности деятельности органов публичной власти — правовые нормы, устанавливаемые конституционными и конституционно-правовыми актами в целях качественной и количественной оценки общественно полезных результатов реализации общественных, групповых и индивидуальных интересов населения»³⁰¹.

В оценке эффективности деятельности органов государственного управления А.М. Нагимова различает «следующие виды эффективности: “экономическая эффективность” — количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности; “социальная эффективность”, заключающаяся в качественной оценке деятельности, выражающая и соответствие цели органа власти потребностям населения; “внутренняя эффективность”, определяющаяся эффективностью работы органов государственной власти, которая состоит в разработке, принятии и организации исполнения управленческих решений, способствующих повышению качества жизни населения; “внешняя эффективность”, означающая количественную оценку отношения эффекта к затратам в конкретных условиях»³⁰².

Исходя из содержания конституционной нормы и видов эффективности, приоритет должен быть у социальной и внешней эффективности, так как именно в

³⁰⁰ Там же.

³⁰¹ Там же. С.15.

³⁰² Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. С. 16–17.

этом случае учитываются интересы населения. Возможно, ли это в чистом виде реализовать на практике? Полагаем, что нет, так как при низком экономическом потенциале муниципальных образований решение социальных аспектов будет затруднено.

По мнению Д.А. Кулагина, критерии эффективности публичной власти можно подразделить следующим образом: «1) критерии, позволяющие оценить уровень организации всего механизма осуществления публичной власти; 2) показатели, характеризующие эффективность деятельности органов публичной власти; 3) показатели, характеризующие эффективность форм публичной власти. Критериями оценки эффективности механизма осуществления публичной власти являются: 1) непротиворечивость, согласованность механизма; 2) неконфликтность элементов механизма; 3) наличие и фактическая реализация общесистемной конституционной концепции и конституционных ценностей»³⁰³.

Определяя критерии эффективной системы публичной власти, мы учитываем ряд моментов, связанных с целью диссертационного исследования. Во-первых, критерии эффективности органов публичной власти и критерии эффективности системы публичной власти не тождественны. Во-вторых, «критерий» позволяет измерить качество публичной власти как системы и степень ее соответствия интересам населения. В-третьих, применяются качественные, а не количественные критерии оценки, а они, к сожалению, связаны с субъективными моментами, потому как должна быть обратная связь с гражданским обществом, которое и донесет до органов публичной власти информацию о качестве принятых решений, о том, соблюдаются или нет интересы населения. В-четвертых, данные критерии не могут быть исчерпывающими, так как оценивается система в целом, а мы определяем только критерии, которые доказывают соблюдение интересов населения.

С нашей точки зрения, конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти должна оцениваться по следующим критериям:

³⁰³ Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 10.

1) реальное участие граждан в управлении государством на различных уровнях публичной власти через анализ форм непосредственной демократии и форм участия;

2) доверие граждан к проводимой публичной властью внутренней политике (спорный критерий вследствие того, что количество респондентов не всегда отвечает желаемым требованиям, например, не соответствует абсолютному большинству населения, проживающего на территории муниципального образования и обладающего активным избирательным правом, также следует помнить, что для подсчета в России и за рубежом разработаны различные методики);

3) соблюдение и реализация конституционных ценностей, т.е. основополагающих начал, закрепленных в конституционных нормах и влияющих как на систему публичной власти, так и на принятие управленческого решения в интересах населения (народ — единственный источник власти и носитель суверенитета, права и свободы человека и гражданина — высшая ценность, учет интересов наций, верховенство права и т.д.).

Можно согласиться с утверждением И.В. Гончарова о том, что «конституционные ценности - это основополагающие, наиболее значимые положения, прямо и/или косвенно закрепленные в Конституции Российской Федерации, гарантирующие основы конституционного строя страны, права и свободы человека и гражданина», реализация которых зависит от различного рода факторов (политических, экономических, культурных, духовных, идеологических и др.)»³⁰⁴.

При этом очевидно, что конституционные ценности касаются различных сфер жизнедеятельности (культурной, экономической, правовой, религиозной, мировоззренческой, идеологической) и являются ориентиром для деятельности органов публичной власти, что подтверждается правовыми позициями органа конституционного контроля:

³⁰⁴ Гончаров И.В. Конституционные ценности в эпоху «цифровых технологий» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 15.

— «регулирование эффективного восстановления в правах в таких ситуациях осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, ..., федеральным законодателем, пределы усмотрения которого при установлении механизма защиты от недобросовестных действий частного обвинителя достаточно широки, однако должны определяться исходя из **конституционных целей и ценностей**, ... »³⁰⁵;

— существует общая «обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в **качестве высшей ценности**, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления»³⁰⁶;

— оцениваемый текст должен быть проверен «исходя не просто из его формального содержания, а из его потенциальной способности в современном обществе и в соотношении с распространенными в социуме учениями, не расцениваемыми в качестве экстремистских, приобретать характер, **недопустимый с точки зрения ценностей, охраняемых Конституцией Российской Федерации**»³⁰⁷. То есть суды общей юрисдикции в правоприменительной практике обязаны обращать внимание на нарушение конституционных ценностей, к примеру, при рассмотрении дел о публикациях экстремистского характера.

По смыслу правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации (постановления от 15.07.1999 № 11-П, от 19.03.2003 № 3-П, от 27.05.2008 № 8-П, от 13.07.2010 № 15-П, от 17.01.2013 № 1-П, от 29.11.2016 № 26-П, от 10.02.2017 № 2-П и др.), при нормативном регулировании мер юридической ответственности и их применении за

³⁰⁵ По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.А. Тихомировой, И.И. Тихомировой и И.Н. Сардыко: постановление Конституционного Суда от 17.10.2011 № 22-П // Собр. законодательства РФ. 2011. № 43. ст. 6123.

³⁰⁶ По запросу Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности положений части 3 статьи 3.4 и части 1 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституционного Суда от 10.10.2017 №2255-О // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³⁰⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дильмухаметова Айрата Ахнафовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 47 и частью первой статьи 205.2 Уголовного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ №1797-О от 21.09.2017 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

противозаконные деяния следует учитывать, что: меры, устанавливаемые в уголовном законе **в целях защиты конституционно значимых ценностей**, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем, чтобы обеспечивались соразмерность уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав привлекаемого к ответственности индивида и общего интереса, состоящего в охране личности, общества и государства от преступных посягательств»³⁰⁸.

В правовых позициях Конституционного Суда РФ высказаны аргументированные суждения о том, что конституционные ценности являются ориентиром для деятельности органов публичной власти³⁰⁹, что, по сути, обуславливает основание для сбора данных о фактах соблюдения/не соблюдения органами публичной власти конституционных ценностей. Поэтому статистические материалы органов государственной власти и органов местного самоуправления, судов позволят провести оценку ситуации с соблюдением/не соблюдением конституционных ценностей.

«Восприятие деятельности органов публичной власти как эффективной либо неэффективной может быть весьма условным в силу ряда субъективных моментов. Категории “результат” и “оценка” не должны отождествляться. Методика оценки эффективности деятельности органов публичной власти не нова, но должны быть качественные критерии (где закладываются стандарты качества), которые действительно будут определять эффективность и способствовать устойчивому развитию конституционной модели единой системы

³⁰⁸ Там же.

³⁰⁹ По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.А. Тихомировой, И.И. Тихомировой и И.Н. Сардыко: постановление Конституционного Суда от 17.10.2011 № 22-П // Собр. законодательства РФ. 2011. № 43. ст. 6123.; По запросу Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности положений части 3 статьи 3.4 и части 1 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: определение Конституционного Суда от 10.10.2017 №2255-О // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дильмухаметова Айрата Ахнафовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 47 и частью первой статьи 205.2 Уголовного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ №1797-О от 21.09.2017 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

публичной власти. На сегодняшний же день все показатели — количественные»³¹⁰. Например, отсутствует показатель ВВП на душу населения при оценке качества жизни; участие граждан в выборах как показатель оценки качества управления. Вследствие этого эффективность аморфна, так как органы публичной власти осуществляют «работу на показатель». При этом параметры оценки эффективности должны учитывать не только специфику каждого уровня публичной власти, но и условия развития конкретного субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Вследствие этого, как свидетельствует зарубежный опыт, не всегда целесообразно применять единообразные критерии. В то же время возникает вопрос о том, почему на сегодняшний день отсутствует оценка эффективности деятельности органов публичной власти на федеральном уровне, хотя они находятся в единой системе публичной власти.

Важным является то обстоятельство, что критерии эффективности деятельности органов публичной власти должны строиться во взаимосвязи со стратегическими документами государства, а стратегические цели их определяют. Анализ целевых программ позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Целевые документы стратегического планирования, безусловно, в первую очередь направлены на достижение социально-экономических показателей, связаны с устойчивым развитием экономики, развивают отдельные отрасли экономики.
2. Граждане должны осознавать, что в результате реализации стратегий, концепций, программ их интересы будут обеспечены в полном объеме, а не по критериям отчетности органов публичной власти.
3. При определении критериев эффективности деятельности органов публичной власти в России используется зарубежный опыт, в том числе несколько зарекомендовавших себя с положительной стороны моделей.

³¹⁰ Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 22.

На основании изложенного можно констатировать, что федеральное законодательство закрепляет отдельные положения, связанные с оценкой эффективности системы публичной власти. Полного понимания модели публичной власти и того, как она будет реализовываться на практике, в настоящее время нет. Зарубежный опыт не в полной мере заимствуется, поэтому формируется свой. При этом присутствует некая разрозненность правовых норм, нет связующей основы. Действующее законодательство должно определять принципы построения единой системы публичной власти, функции, особенности взаимодействия органов публичной власти, роль гражданского общества в осуществлении публичной власти и основы его взаимодействия с органами местного самоуправления и т.д. На базе законодательства в дальнейшем будут приниматься соответствующие подзаконные акты, нормативно-правовые акты регионального и муниципального уровня. Необходимо создать нормы, которые в полном объеме обеспечат эффективность единой системы публичной власти, что позволит реализовать положения Основного закона должным образом.

Принятый Федеральный закон № 414-ФЗ и законопроект № 40361-8 обеспечивают построение единой системы публичной власти. Но отдельные аспекты (в частности, терминологические отличия, пробелы в законодательстве, отсутствие уточнений по поводу взаимодействия и т.д.) четко не выстраиваются в пределах единой концептуальной основы.

В настоящее время предпринята попытка обеспечить реализацию конституционной нормы на региональном уровне. Принятый Федеральный закон № 414-ФЗ является, безусловно, важным для дальнейшего развития конституционного принципа единства системы публичной власти. На основании данного закона предполагается выстроить обновленную модель организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации и в дальнейшем обеспечить ее устойчивое развитие. При этом за основу был взят Федеральный закон № 184-ФЗ, который утратил свою юридическую силу. Данное обстоятельство является как положительным, так и отрицательным моментом, поскольку закон «содержал большой объем норм,

которые адаптированы и проверены субъектами Российской Федерации при регулировании существующих правоотношений, но требовали корректировки по причине закрепления «единства системы публичной власти» как конституционного принципа.

Переименование нормативного правового акта не сформирует систему единой публичной власти, поэтому должны присутствовать нормы, которые определяют системные особенности, касающиеся взаимосвязей и взаимодействия органов публичной власти не только на региональном уровне между собой, но и с другими уровнями публичной власти — федеральным и муниципальным. Необходим сравнительно-правовой анализ Федерального закона № 414-ФЗ и Федерального закона № 184-ФЗ, который позволит сформулировать выводы по построению конституционно-правовой модели эффективной системы публичной власти»³¹¹. Федеральный закон № 414-ФЗ в некоторой мере систематизирует нормы действующего ранее закона и корректирует отдельные аспекты.

Он содержит ряд норм, с помощью которых будет обеспечиваться «единство» системы публичной власти с точки зрения законодателя через закрепление:

- 1) «высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации и иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации как системы органов исполнительной власти в субъектах;
- 2) возможности участия федеральных органов исполнительной власти в формировании региональных органов исполнительной власти в сферах образования, здравоохранения, финансов, а также жилищного, строительного надзора;
- 3) статуса финансового органа субъекта Российской Федерации как обязательного органа;

³¹¹ Козлова Н.В., Кулешова Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации // Евраз. юрид. журн. 2021. № 11 (162). С. 139.

4) статуса контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации как обязательного органа;

5) основы деятельности иных государственных органов в субъекте Российской Федерации (в частности, уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка).

При этом повысить эффективность деятельности органов публичной власти предлагается за счет:

1) дистанционного взаимодействия органов публичной власти;

2) дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации в соответствии с региональным законодательством;

3) обращения в Государственный Совет для проведения установленных Конституцией РФ согласительных процедур и разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными органами, в том числе по передаче полномочий между указанными органами;

4) обеспечения доступа населения к информации о своей деятельности.

Исходя из пояснительной записки разработчиков, законопроект (в настоящее время закон № 414-ФЗ) совершенствует механизм взаимодействия органов публичной власти в субъектах Российской Федерации путем закрепления следующих норм, регулирующих статус высшего должностного лица:

1. Высшее должностное лицо формирует высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации и принимает решение о его отставке. Данное положение было закреплено в п. “в” ч. 7 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ»³¹². В то же время возникает вопрос: корреспондирует ли данное положение с ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип самостоятельного установления системы органов государственной власти

³¹² Козлова Н.В., Кулешова Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации // Евраз. юрид. журн. 2021. № 11 (162). С. 139–140.

субъектами РФ? Обязательные органы, составляющие систему региональных органов государственной власти, определены ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 414-ФЗ, а иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом), будут определяться самостоятельно. Конституционному принципу данное полномочие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не противоречит.

2. «Возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации может высшее должностное лицо, либо, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, ввести отдельную должность председателя высшего исполнительного органа. Эта должность является государственной должностью субъекта Российской Федерации: председатель высшего исполнительного органа назначается и освобождается от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что подразумевалось и четко сформулировано в Федеральном законе № 184-ФЗ (в скобках указывалось “руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации”))»³¹³.

В целом Федеральный закон № 414-ФЗ создает новую основу для формирования единой системы публичной власти и устраняет отдельные проблемы, вытекающие из региональной практики, о которых в своих трудах заявляли ученые-конституционалисты, но в тот же момент не устранил отдельные концептуальные вопросы. Вследствие изменения формулировок норм Федерального закона № 414-ФЗ следующим этапом переработки стал Федеральный закон № 131-ФЗ.

Мы разделяем точку зрения Е.С. Шугриной и Р.В. Петухова о том, что «выделение местного самоуправления как разновидности публичной власти и признание за ним известной степени самостоятельности имеет в качестве основной цели учет местных интересов, которые в централизованном государстве по определению не могут быть учтены должным образом. Территория в этом смысле является пространственным выражением этого интереса и ключевым

³¹³ Там же. С. 140.

критерием определения жизненного пространства соответствующего территориального коллектива»³¹⁴.

«Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно говорил о том, что органы местного самоуправления — это органы публичной власти и это территориальный уровень, который наиболее приближен к населению»³¹⁵. Воплощая концепцию единства системы публичной власти, разработчики законопроекта сократили виды муниципальных образований с восьми до трех, оставив городской округ, муниципальный округ и внутригородскую территорию города федерального значения, что является кардинальным изменением. У городского округа и муниципального округа предусматривается одинаковый объем полномочий, которые могут быть перераспределены между органами публичной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Тем самым укрупняются муниципальные образования, увеличиваются их бюджетные средства, от наличия которых в значительной степени зависит эффективность реализации полномочий органов местного самоуправления. Насколько оптимизация территории позволит достичь желаемого результата — покажет только правоприменительная практика. Как подтверждает опыт укрупнения регионов, качество жизни жителей дотационных территорий после объединения субъектов Российской Федерации повышается не всегда. Хотя зарубежный опыт, положенный в основу данной территориальной модели, вполне позитивен. Поэтому поддержка одноуровневой модели среди представителей публичной власти и научного сообщества оправдана. В то же время необходимо принимать во внимание, что зарубежный опыт предполагает наличие местного управления и местного самоуправления»³¹⁶.

³¹⁴ Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 16.

³¹⁵ Козлова Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Современное право. 2022. № 4. С. 38.

³¹⁶ Козлова Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Современное право. 2022. № 4. С. 39.

Не исключено, что нормы законопроекта № 40361-8 подстраиваются под пространственное развитие России, связанное с формированием агломераций на ее территории, но в этом случае необходимо учитывать совокупность условий:

- 1) опыт уже работающих агломераций, который показывает, что они отличаются по экономическим, социальным, экологическим и другим показателям;
- 2) потенциал территории, на которой формируется агломерация;
- 3) инфраструктурные, производственные, экономические и социальные и иные связи объединяемых единиц;
- 4) согласование стратегии развития муниципального образования с региональным документом стратегического планирования;
- 5) наличие или отсутствие населения с активной гражданской позицией, защищающего свои интересы;
- 6) соблюдение баланса интересов всех составляющих территорий, в том числе населения, органов местного самоуправления, бизнеса.

При этом с управленческой точки зрения агломерация необходима для реализации межмуниципальных проектов и экономического развития всей территории в одном направлении с использованием имеющегося потенциала. Зарубежный опыт (США, Канады, Китая, Японии, Швеции) показывает, что при создании данного объединения территорий важен концептуальный подход, в рамках которого определяются особенности межмуниципального взаимодействия, согласование интересов, комплексное развитие всей территории, что впоследствии способствует улучшению качества жизни населения агломерации.

Таким образом, развитие агломераций на территории нашего государства — это объективный процесс, требующий, в том числе и корректировки правовой основы, но необходимо нивелировать его отрицательные последствия (несимметричность полномочий муниципальных образований, неготовность должностных лиц балансировать интересы, невозможность консолидации

местных бюджетов и т.д.) в принимаемых нормативных правовых актах, которые затронут интересы населения соответствующих территорий.

На наш взгляд, явно будет иметь место сокращение участия населения в осуществлении местного самоуправления (органы местного самоуправления находятся в другом населенном пункте, цифровые технологии недостаточно развиты), а соответственно, произойдет дисбаланс между интересами населения и интересами органов местного самоуправления. Удаленность муниципальной власти от населения тоже является недостатком данной формы территориальной организации. При этом в Законопроекте № 40361-8 указано, что в структуру местной администрации входят территориальные органы, и ими фактически могут стать действующие местные администрации городских и сельских поселений. Также сохраняются старосты сельских населенных пунктов, которые выступают связующим звеном с жителями населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями.

Не менее актуальным вопросом является уточнение компетенции органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти. Если обратиться к ст. 32 законопроекта, то можно увидеть, что ч. 1 закрепляет 28 полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые осуществляет муниципальная власть. Этот перечень значительно сокращен по сравнению с соответствующими положениями действующего закона. Таким образом, появилась новая категория — “обеспечение жизнедеятельности населения”, которая не связана с конституционной конструкцией разграничения предметов ведения между органами публичной власти. Ч. 2 указанной статьи фактически закрепляет 28 полномочий органов публичной власти субъектов Российской Федерации, которые они могут путем закрепления в законе субъекта Российской Федерации делегировать нижнему уровню публичной власти либо осуществлять самостоятельно. Целесообразность передачи части полномочий на региональный уровень обусловлена дефицитом местного бюджета. Если предполагается построение единой системы публичной власти, то необходимо

более четко определить предметы ведения и полномочия муниципального уровня, подобно тому, как Конституция РФ закрепляет предметы ведения Федерации и субъектов Российской Федерации. Следует использовать единообразные категории и термины в рамках системы. Предполагается устранение путаницы с распределением полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Но включение органов местного самоуправления в вертикаль публичной власти, по сути, может говорить о ее централизации. Здесь важно обратить внимание на практическую реализацию ст. 8 Конституции Российской Федерации, где определяется равное (а мы бы сказали — конкурентное) развитие всех форм собственности.

Важным моментом является соблюдение конституционного принципа, закрепляющего, что источником власти является народ, и именно он должен оказывать влияние и оценивать деятельность органов местного самоуправления, потому что предусмотренные в указе Президента РФ “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов”³¹⁷ показатели эффективности отражают лишь количественные, но не качественные моменты. Ситуация, когда количественные показатели выполнены, а население недовольно, свидетельствует о том, что его интересы не соблюдаются. Данная проблема не разрешается новым законопроектом. Голосование по отзыву выборного должностного лица как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления в законопроекте не предусмотрено. Это, по сути, при всей сложности реализации и сравнительно небольшой правоприменительной практике совершенно лишает население возможности влиять на власть. Следовательно, механизм обратной связи с населением требует серьезной проработки.

Закрепляя, что местное самоуправление — это форма самоорганизации, необходимо уточнить возможные основные формы публичной самоорганизации граждан муниципальных образований. В законопроекте как форма

³¹⁷ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов: указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собр. законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003.

самоорганизации предусмотрено только территориальное общественное самоуправление, а еще есть товарищества собственников недвижимости, муниципальные общественные палаты и т.п. Гражданам необходимо самоорганизовываться вокруг органов муниципальной власти, а для этого требуется закрепить перечень форм самоорганизации, в том числе известных из административного права видов общественных объединений. Это станет способствовать развитию гражданского общества, потому что должны быть мотивация и понимание того, как можно решить муниципальные проблемы сообща. Высокий уровень солидарности граждан позволит стимулировать развитие экономической и социальной сфер.

В условиях пандемии появились различные новые вариации самоорганизации граждан с использованием социальных сетей, мобильных приложений. Проекты запускаются как некоммерческими организациями при сотрудничестве с правительством, так и отдельными активистами. Например, во Франции ассоциация «Солидарные соседи» при поддержке муниципальных властей запустила проект, в рамках которого каждый гражданин может получить рекомендации по самоорганизации на своей территории проживания; в США для поддержки представителей среднего и малого бизнеса добровольцы создали проект «Хэлп Мэйн Стрит» — виртуальную карту, на которой пользователи отмечают ближайшие к дому малые предприятия, чтобы можно было поддержать их покупками или прямыми пожертвованиями. В Гамбурге действует негосударственная структура Zukunftsrat Hamburg, объединяющая более 100 партнеров (ассоциаций, институтов и т.п.), ее цель — определять стратегию устойчивого развития города, развивать общественное участие и контакты между публичным сектором, частным сектором и гражданским обществом. Данная организация позволяет вовлекать граждан в обсуждение глобальных проблем устойчивого развития. Основные задачи организации: охрана окружающей среды в городе (минимизация потребления ресурсов, поддержание природных экосистем и т.п.), устойчивая городская экономика, социальная справедливость, диалог между различными социальными и культурными группами. Самым значительным

результатом деятельности данной организации является внедрение подсчета и отслеживание индикаторов устойчивого развития с 2003 года³¹⁸.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно определить следующие результаты:

1) эффективное и последовательное совершенствование как федерального, так и регионального законодательства сформирует нормы права, на основе которых будет выстроена эффективная модель публичной власти;

2) в конституционной модели духовно-нравственные, материально-технические и энергоинформационные интересы населения муниципальных образований рассматриваются с позиции триединства;

3) необходимо сформировать конституционно-правовой механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, так как на сегодняшний день они достаточно автономны, что не позволяет работать системе, только «комплексный подход к принятию управленческих решений позволит решать задачи в интересах населения муниципальных образований»³¹⁹;

4) наличие правового инструментария обеспечит реализацию конституционной нормы на высоком уровне. «Полагаем, что для этого необходимо на уровне конституций (уставов) субъектов Российской Федерации детализировать предметы совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые и будут являться общими задачами и в последующем решаться в соответствии с конституционной нормой. В дальнейшем данные положения могут уточняться в региональном законодательстве, потому как данная модель правового регулирования подтверждается конституционной практикой и динамикой развития Российской Федерации»³²⁰;

³¹⁸ HEINZ seit 2003 — Zukunftsrat Hamburg. URL: <https://www.zukunftsrat.de/publikationen/heinz-seit-2003.html> (дата обращения: 27.12.2021).

³¹⁹ Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 22.

³²⁰ Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 23.

5) «критерии эффективности публичной власти должны зависеть от потребностей населения»³²¹, что необходимо законодательно четко определить.

Эффективность публичной власти и эффективность органов публичной власти — не тождественные категории, а, следовательно, конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти может оцениваться по следующим критериям: 1) реальное участие граждан в управлении государством на различных уровнях публичной власти; 2) доверие граждан к политике, проводимой органами публичной власти; 3) соблюдение и реализация конституционных ценностей.

³²¹ Там же.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам диссертационного исследования сформулированы следующие выводы:

1. Формирование эффективной публичной власти должно строиться на теоретических и методологических подходах, которые позволят создать рабочую нормативно-правовую основу. Следует исходить из того, что конституционный строй составляет диалектическое единство общественного и государственного строя, обеспечивающее соблюдение интересов населения, так как органы публичной власти должны их обеспечивать, проявляя заботу о личности, а также обеспечивать соборность интересов общества, используя свой управленческий ресурс. Но для этого необходимо, чтобы конституционная модель, решая вопрос о соотношении интересов гражданского общества, интересов личности и интересов государства, рассматривала их в триединстве с учетом того, что полного совпадения быть не может, есть только совместный потенциал.

2. Современные представления о единой системе публичной власти и ее конституционном закреплении базируются на трудах отечественных и зарубежных ученых предшествующих поколений. В современной доктрине конституционного права отсутствует единство взглядов по рассматриваемой проблеме, что неизбежно отражается на нормативном регулировании отношений органов публичной власти, связанных с решением задач в интересах населения. Существенной доработки требует понятийный аппарат. В частности, в действующих нормативных актах целесообразно закрепить норму-дефиницию определяющую категорию «публичная власть».

3. Доктринальный анализ показал отсутствие единства во мнениях ученых конституционного и муниципального права относительно перечня конституционных принципов организации и деятельности публичной власти. Конституционно-правовые принципы обеспечения эффективности системы публичной власти находят свое закрепление как в конституционных нормах, так и в законодательстве, но их концептуальная разрозненность не позволяет в полной

мере обеспечить стабильность единой системы публичной власти. При этом не совершенен и механизм реализации принципов в силу отсутствия единообразных правовых конструкций в рамках единой системы публичной власти.

4. Категория «интересы населения» не определяется как правовая, хотя стала конституционной. Вследствие этого соискателем была предпринята попытка сформулировать дефиниции «интересы населения муниципального образования» и «публичный интерес» как конституционные категории.

В диссертации рассмотрены различные подходы к классификации интересов населения и предложена авторская классификация интересов населения с учетом принципа триединства, так как только в этом случае положения стратегических документов и нормы права имели бы заверченный вид, а интересы дополняли друг друга, что обеспечит эффективность решения задач в интересах населения. «При рассмотрении интересов населения через категорию “триединство” нами выделяются три группы интересов: духовно-нравственные, энергоинформационные и материально-технические»³²².

5. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и перераспределение полномочий обеспечит эффективность деятельности органов публичной власти в интересах населения на соответствующей территории. Передача полномочия в ведение органа местного самоуправления считается более эффективной формой делегирования, нежели осуществление отдельного государственного полномочия органами местного самоуправления после наделения соответствующим законом. При этом периодическое сокращение регулятивных полномочий региональных органов публичной власти меняет модель взаимодействия.

6. Чтобы не смешивать передачу отдельных государственных полномочий и публичные функции, целесообразно закрепить необходимую дефиницию и обозначить открытый перечень публичных функций, имеющих государственное значение. В результате исследования сформулирована

³²² Козлова Н.В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 16.

дефиниция категории «публичная функция, имеющая государственное значение в единой системе публичной власти».

Термин «публичные функции, имеющие государственное значение» появился в силу того, что реализация определенных полномочий осуществляется во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отнести их непосредственно к полномочиям только одних органов невозможно. Это, по сути, совместные предметы ведения. «Вследствие этого логичным было бы продолжить конструкцию ст. 71–73 Конституции Российской Федерации и обозначить предметы совместного ведения органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления и предметы ведения местного самоуправления, в рамках конституций (уставов) субъектов Российской Федерации детализировать предметы совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые и будут являться теми общими задачами, которые в последующем следует решать в соответствии с конституционной нормой. В дальнейшем данные положения могут уточняться в региональном законодательстве. Правомерность и результативность модели правового регулирования будут подтверждаться или опровергаться конституционной практикой и динамикой развития государства³²³.

7. Роль органов местного самоуправления заключается в том, что после включения в единую систему публичной власти они должны стать центром гражданского общества. Муниципальный уровень должен решать только те вопросы жизнедеятельности населения, которые будут реализованы качественно и эффективно. А высокий уровень взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления будет способствовать эффективному решению задач в интересах населения муниципального образования.

8. Конституция не определяет формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления для эффективного решения задач в интересах населения муниципального образования. Это обуславливает

³²³ Козлова Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 23.

необходимость дополнительного законодательного урегулирования и закрепления четкого перечня форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления для эффективного решения задач в интересах населения.

9. Современное состояние механизма конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти для решения задач в интересах населения³²⁴ несовершенно, а внесенные в 2020 году поправки в Конституцию РФ и федеральное законодательство не решили имеющиеся противоречия и не восполнили пробелов в праве, а в отдельных случаях и создали новые.

10. Основными направлениями совершенствования механизма конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы должны стать: разработка норм права, которые сформируют понятийный аппарат, предусмотрят ответственность за принятие неэффективных решений или в целом неэффективное решение задач; формирование политической культуры, которая позволит изменить роль гражданского общества при разработке документов стратегического планирования; выработка качественных критериев эффективности деятельности органов публичной власти.

11. Конституционная модель эффективной системы публичной власти должна базироваться на триединстве интересов населения: духовно-нравственных, энергоинформационных и материально-технических. Необходимость обеспечения триединства «интересов населения муниципальных образований в стратегических документах и планах развития обусловлена тем, что в случае учета только энергоинформационных и материально-технических интересов возникает дисбаланс и не достигается итоговая конституционная цель — эффективное решение задач в интересах населения»³²⁵. Это может быть

³²⁴ Козлова Н.В., Кулешова Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации // Евраз. юрид. журн. 2021. №11 (162). С. 138–141.

³²⁵ Козлова Н.В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход // Юридическая наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 19.

следствием отсутствия скрепляющего элемента и синергетического эффекта. При этом невозможно не осознавать, что в изменяющихся условиях глобализации и нестабильности социально-экономического потенциала нашего государства обеспечить баланс интересов общества, интересов государства и интересов личности очень непросто.

12. Важным условием эффективной реализации норм права является совершенствование механизма конституционно-правового регулирования отношений органов публичной власти в рамках единой системы. При этом целесообразно использовать зарубежный опыт, передовой опыт субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Последние должны найти отражение в нормах законодательных актов.

Особое внимание следует обратить на выработку четких критериев оценки эффективности деятельности органов публичной власти, разработку формул расчетов показателей эффективности, не ограничиваясь социально-экономическим аспектом.

13. Слаженная работа органов публичной власти в рамках единой системы обеспечит достижение конституционного результата, а четкость взаимодействия всех органов публичной власти позволит системе стать эффективной. В то же время обязательным условием работы системы является наличие взаимного доверия публичной власти и гражданского общества, а также должного уровня информированности при соблюдении информационной безопасности.

Гражданскому обществу необходимо институционально развиваться и стать составляющим элементом единой системы публичной власти, быть социально ответственным и активным при отстаивании своих интересов.

Органы местного самоуправления должны стать центром гражданского общества, связующим звеном между органами публичной власти, они должны активно участвовать в решении проблем граждан, осознавать реальные потребности населения муниципального образования, уметь доносить информацию до других органов публичной власти оперативно и качественно.

Именно от деятельности органов местного самоуправления зависит удовлетворение интересов населения муниципальных образований, так как они должны проявлять непосредственную заботу о личности, находясь ближе всего к населению, и понимать соборность интересов гражданского общества в муниципальном образовании.

Тесное взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления, комплексный подход к принятию управленческих решений, а также должный уровень конкретизации конституционной нормы позволят сформировать эффективную систему публичной власти.

На основании вышеизложенных выводов сформулированы положения, выносимые на защиту, представленные во введении диссертационного исследования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2021).
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
3. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.11.2020. № 45. Ст. 7061.
4. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
6. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации : федер. закон от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ред. от 20.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 03.05.1999. № 18. Ст. 2207.
7. О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.12.2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.
8. О противодействии терроризму : федер. закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.03.2006. № 11. Ст. 1146.

9. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федер. закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.12.2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.
10. О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22.12.2020 (ред. от 20.04.2021) № 437-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.12.2020. № 52 (ч. I). Ст. 8583.
11. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.
12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 16.02.2009. № 7. Ст. 776.
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
15. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.12.2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.
16. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.
17. Об экологической экспертизе: федер. закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556.

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 17.12.2021).

19. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.07.2021. № 27. Ст. 5351.

20. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 08.02.2021. № 6. Ст. 966.

21. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности : указ Президента РФ от 13.05.2010 № 579 (ред. от 14.10.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 17.05.2010. № 20. Ст. 2432.

22. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003.

23. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5011.

24. Об утверждении Порядка действий органов публичной власти по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний : указ

Президента РФ от 04.01.2021 № 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 11.01.2021. № 2 (ч. I). Ст. 379.

25. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 // Собр. законодательства РФ. 14.11.2022. № 46. Ст. 7977.

26. Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 : постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 19.04.2021. № 16 (ч. III). Ст. 2770.

27. О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 27.05.2021 № 814 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2021).

28. О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году» (вместе с «Правилами распределения между субъектами Российской Федерации дотаций (грантов) в форме межбюджетных трансфертов на основе достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году») : постановление Правительства РФ от 29.11.2019 № 1537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.12.2019. № 49 (ч. VI). Ст. 7115.

29. Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Методикой расчета показателя «Уровень реальной среднемесячной заработной платы» за отчетный период», «Методикой расчета показателя «Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета» за отчетный период (прошедший год)», «Методикой расчета показателя «Уровень бедности» за отчетный период (прошедший год)», «Методикой расчета показателя «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении» за отчетный период (прошедший год)», «Методикой расчета показателя «Естественный прирост населения» за отчетный период (прошедший год)», «Методикой расчета показателя «Уровень доступности жилья» за отчетный период (прошедший год)», «Методикой расчета показателя «Доля городов с благоприятной городской средой» за отчетный период (прошедший год)», «Методикой расчета показателя «Уровень образования» за отчетный период (прошедший год)», «Методикой расчета показателя «Уровень реальной среднемесячной заработной платы» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый

период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом», «Методикой расчета показателя «Объем инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом», «Методикой расчета показателя «Уровень бедности» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом», «Методикой расчета показателя «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом», «Методикой расчета показателя «Естественный прирост населения» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом», «Методикой расчета показателя «Уровень доступности жилья» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом», «Методикой расчета показателя «Доля городов с благоприятной городской средой» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом», «Методикой расчета показателя «Уровень образования» на период до 2024 года включительно, в том числе на отчетный период (текущий год) и на плановый период, составляющий два года, следующие за отчетным периодом)): постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 (ред. от 03.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 29.07.2019. № 30. Ст. 4301.

30. Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ

от 19.04.2018 № 472 (ред. от 17.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 30.04.2018. № 18. Ст. 2625.

31. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами : постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 31.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 30.05.2016. № 22. Ст. 3224.

32. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (вместе с «Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Методическими рекомендациями о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Правилами оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций, которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки»): постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 16.08.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 24.12.2012. № 52. Ст. 7490.

33. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030

года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

34. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 07.05.2019 № 4043п-П13) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на официальном сайте Правительства РФ (URL: <http://static.government.ru>) по состоянию на 13.05.2019.

35. Об утверждении плана мероприятий по оптимизации регулирования на федеральном уровне полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 30.04.2020 № 1184-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 11.05.2020. № 19. Ст. 3036.

36. О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 (ред. от 28.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс». В данном виде документ опубликован не был.

37. Об утверждении формы отчета об оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию : приказ Минфина России от 15.12.2020 № 306н (зарег. в Минюсте России 11.05.2021 № 63385) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

38. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (Минфин, ноябрь 2019 г.) // Сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru> (по состоянию на 04.06.2020).

39. Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма» (утв. Минкультуры России 06.05.2015) // Сайт Министерства культуры РФ. URL: <https://www.mkrf.ru> (по состоянию на 06.01.2018). Документ опубликован не был.

40. Об Экспертной группе по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 18.03.2015 № 154 (ред. от 27.11.2017) // СПС «КонсультантПлюс». В данном виде документ опубликован не был.

41. О некоторых вопросах комплексного развития территорий муниципальных образований Московской области и о внесении изменений в некоторые законы Московской области по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области и наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области по комплексному развитию территории: закон Московской области от 26.01.2021 № 2/2021-ОЗ (ред. от 12.05.2021) (принят постановлением Мособлдумы от 21.01.2021 № 30/135-П) // Ежедневные новости. Подмосковье. 2021. № 15.

42. Об утверждении порядка заключения соглашений органами местного самоуправления Дубъязского сельского поселения с органами местного самоуправления Высокогорского муниципального района о передаче (принятии) части полномочий: решение Совета Дубъязского сельского поселения Высокогорского муниципального района Республики Татарстан от 20.11.2019 № 141 // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: https://pravo.tatarstan.ru/rus/file/npa/2019-11/479749/npa_479750.pdf (дата обращения: 12.05.2021).

43. О механизме народовластия в РСФСР : постановление СНД РСФСР от 20.06.1990 (ред. от 25.10.1990) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 4. Ст. 52.

44. Методические указания по оценке качества и эффективности деятельности санитарно-эпидемиологических учреждений (санэпидстанций, дезстанций) (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 15.12.1976 № 1526-76) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был. Документ утратил силу на территории Российской Федерации в связи с изданием приказа Роспотребнадзора от 04.12.2020 № 797.

45. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. № 7.

II. Материалы судебной практики

46. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.

47. По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск : постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2020 № 34-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 20.07.2020. № 29. Ст. 4735.

48. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» : постановление

Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 30.07.2018. № 31. Ст. 5063.

49. По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» : постановление Конституционного Суда РФ от 26.04.2016 № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 09.05.2016. № 19. Ст. 2774.

50. По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ» : постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2015 № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 19.10.2015. № 42. Ст. 5858.

51. 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

52. 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 31.12.2012. № 53. Ст. 8062.

53. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина : постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 51. Ст. 5260.

54. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева : постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

55. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» : постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 11.12.2000. № 50. Ст. 4943.

56. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ : постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 08.02.1999. № 6. Ст. 866.

57. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

58. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи

58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

59. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

60. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 14.08.1995. № 33. Ст. 3424; 28.08.1995. № 35.

61. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

62. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 10.10.2022 по делу №А10-5735/2022 // Сайт Шугриной Е.С., доктора юридических наук, профессора, эксперта в сфере местного самоуправления и муниципального права.

URL: <http://shugrina.ru/content/sud-obyazal-vozmestit-mestnomu-byudzhetu-27-mln-rub-poskolku-polnomochiya-po-predostavleniyu> (дата обращения: 01.12.2022).

63. Определение восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 06.04.2021 по делу № 88-6142/2021 // Сайт Шугриной Е.С., доктора юридических наук, профессора, эксперта в сфере местного самоуправления и муниципального права. URL: <http://shugrina.ru/content/organy-mestnogo-samoupravleniya-ne-dolzhen-zanimatsya-osveshcheniem-avtomobilnoy-dorogi.html> (дата обращения: 01.12.2022).

III. Монографии, учебные издания

64. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. Т. 1. 864 с.

65. Авакьян, С.А. Современные проблемы организации публичной власти / С.А. Авакьян, С.Н. Шевердяев, И.П. Кененова. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

66. Алексеевская, Е.И. Законы развития судебной системы / Е.И. Алексеевская. М. : Юстицинформ, 2016. 147 с.

67. Бабичев, И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев. М. : Норма ; Инфра-М, 2010. 336 с.

68. Бендюрина, С.В. Конституционное право России : учеб. для бакалавров / С.В. Бендюрина, М.В. Гончаров, Д.М. Евстифеев ; отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М. : Норма ; Инфра-М, 2022. 448 с.

69. Боброва, Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России : монография / Н.А. Боброва. М. : Юнити-Дана, 2017. 264 с.

70. Богданова, Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова. М. : Юристъ, 2001. 254 с.

71. Бойцов, В.Я. Система субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов. Уфа : Башкир. кн. изд-во, 1972. 160 с.

72. Бондарь, Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика : монография / Н.С. Бондарь. 2-е изд., перераб. М. : Юр. норма, Инфра-М, 2018. 528 с.
73. Васильев, А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. М. : Юрид. лит., 1976. 264 с.
74. Васильев, В.И. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы : монография / В.И. Васильев, А.Е. Постников, А.Е. Помазанский. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; Норма ; Инфра-М, 2021. 288 с.
75. Власть. Политика. Государство и государственная служба : аналитич. словарь-справ. / В.Ф. Халипов [и др.]. М. : Академ. проект, 2007. 384 с.
76. Волох, О.В. Самоуправление в системе публичного управления в России. Синергетический подход : монография / О.В. Волох, Е.В. Безвиконная. М. : Логос, 2010. 328 с.
77. Вятр, Е. Социология политических отношений / Е. Вятр ; под ред. Ф.М. Бурлацкого ; пер. с польск. В.И. Склера, А.Н. Николаева. М. : Прогресс, 1979. 463 с.
78. Грачев, Н.И. Территориальная организация публичной власти : учеб. пособие для вузов / Н.И. Грачев. М. : Юрайт, 2021. 483 с.
79. Добрынин, Н.М. Конституция России: Настоящее и будущее. Современная версия новейшей истории государства : учеб.-метод. пособие / Н.М. Добрынин. Новосибирск : Наука, 2020. 412 с.
80. Еремян, В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке / В.В. Еремян. М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2001. 496 с.
81. Жебелев, С.А. Политика Аристотеля. Репринтное воспроизведение издания 1911 г. / С.А. Жебелев. М. : Инфра-М, 2011. 383 с.
82. Здравомыслов, А.Г. Проблема интереса в социологической теории / А.Г. Здравомыслов. Л. : Изд-во ЛГУ, 1964. 74 с.

83. Институты публичной власти в условиях глобализации. М. : Юр. норма, Инфра-М, 2020. 272 с.
84. Кабашов, С.Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века : учеб. пособие / С.Ю. Кабашов. М. : Инфра-М, 2020. 286 с.
85. Керимов, Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права : монография / Д.А. Керимов. 3-е изд., перераб. и доп. М. : СГА, 2003. 520 с.
86. Кожевников, О.А. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации : монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин ; под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М. : Юнити-Дана, 2020. 343 с.
87. Козельский Я. П. Философические предложения / Сочиненные надворным советником и Правительствующаго сената секретарем Яковом Козельским. / Я.П. Козельский. Санктпетербург : [Печ. при Сенате], 1768. 225 с.
88. Кокотов, А.Н. Доверие. Недоверие. Право : монография / А.Н. Кокотов. Репринт. изд. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. 192 с.
89. Комарова, В.В. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития : монография / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. М. : Норма ; Инфра-М, 2018. 448 с.
90. Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах : коллект. монография / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск : Карел. филиал РАНХиГС, 2017. 327 с.
91. Коркунов, Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. 6-е изд. СПб., 1909. Т. II : Часть особенная. 749 с.
92. Краснов, М.А. Введение в конституционное право с разъяснениями сложных вопросов : учеб. пособие / М.А. Краснов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИД Высш. шк. экономики, 2020. 508, [4] с.

93. Курчеев, В.С. Теоретические основы систематизации права в условиях глобализации / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. В.С. Курчеев. Новосибирск, 2008. 144 с.
94. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. М. : Юристь, 2001. 444 с.
95. Лапаева, В.В. Типы правопонимания: правовая теория и практика : монография / В.В. Лапаева. М. : Рос. акад. правосудия, 2012. 577 с.
96. Местное самоуправление : учеб. для вузов / Н.С. Бондарь [и др.] ; под ред. Н.С. Бондаря. М. : Юрайт, 2021. 386 с.
97. Минаков, П.А. Публичная власть: политологический аспект : монография / П.А. Минаков. Уфа : РИЦ БашГУ, 2008. 199 с.
98. Морозова, Л.А. Избранные статьи : сб. науч. тр. / Л.А. Морозова. М. : РГУП, 2018. 396 с.
99. Нагимова, А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения / А.М. Нагимова. Казань : Казан. гос. ун-т, 2009. 188 с.
100. Нарутто, С.В. Конституционное право России : учеб. / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева. М. : РИОР ; Инфра-М, 2021. 487 с.
101. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов и факультетов. М. : Норма ; Инфра-М, 1999. 552 с.
102. Организация государственной власти в России и зарубежных странах / под ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 692 с.
103. Писарев, А.Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации : учеб. пособие / А.Н. Писарев. М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2018. 300 с.
104. Писарев, А.Н. Формы взаимодействия государства и гражданского общества в Российской Федерации : учеб. пособие / А.Н. Писарев. М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2017. 220 с.
105. Покровский С.А. Политические и правовые взгляды С.Е. Десницкого / С.А. Покровский. М. : Госюриздат, 1955. 168 с.

106. Проблемы теории государства и права : учеб.-метод. комплекс / авт.-сост. В.С. Курчеев, Г.К. Демидов. Новосибирск : Золотой колос, 2019. 96 с.

107. Радищев А.Н. Полное собрание сочинений / Акад. наук СССР, Ин-т литературы (Пушкин. дом). Т. 3. / под ред. Н. К. Пиксанова, В. А. Десницкого, Д. С. Бабкина и Б. Б. Кафенгауза. М.; Л. : Изд-во АН СССР, 1951. 686 с.

108. Реформа организации публичной власти: основные направления реализации : монография / А.Е. Постников, Н.С. Бондарь, А.Е. Помазанский [и др.] ; отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко. М. : Норма ; Инфра-М, 2022. 200 с.

109. Синергетика и герменевтика в правоведении и социально-правовом регулировании : монография / под ред. А.Н. Кокотова, И.П. Малиновой. М. : Норма ; Инфра-М, 2021. 216 с.

110. Скрипкин, Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / Г.Ф. Скрипкин. М. : Юнити-Дана, 2017. 128 с.

111. Скуратов, Ю.И. Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития : монография / Ю.И. Скуратов. М. : Проспект, 2021. 416 с.

112. Сперанский, М.М. Проекты и записки / Подгот. к печати А.И. Копанев и М.В. Кукушкина; Под ред. [и с предисл.] С.Н. Валка Акад. наук СССР. Ин-т истории. Ленингр. отд-ние. М. - Л.: Изд-во Акад. наук СССР. [Ленингр. отд-ние], 1961. 244 с.

113. Тихомиров, Ю.А. Государство / Ю.А. Тихомиров. М. : Норма ; Инфра-М, 2013. 320 с.

114. Хабриева, Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография / Т.Я. Хабриева. М. : Инфра-М, 2020. 308 с.

115. Хабриева, Т.Я. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. 240 с.

116. Халипов, В.Ф. Энциклопедия власти / В.Ф. Халипов. М. : Академ. проект ; Культура, 2005. 1056 с.

117. Черепанов, В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования : монография / В.А. Черепанов. М. : Норма ; Инфра-М, 2022. 336 с.

118. Четвернин, В.А. Теория права для бакалавров. Проблемы теории права для учебных курсов «Проблемы теории права», «Современные проблемы права» / В.А. Четвернин. М. : Лаб. теоретич. исслед. права и государства НИУ ВШЭ, 2020. 49 с.

119. Чиркин, В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. М. : Юрист, 2005. 174 с.

120. Чубинский М.П. Очерки уголовной политики: понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента науки уголовного права / сост. и вступ. ст. В.С. Овчинского, А.В. Фёдорова. М. : Инфра-М, 2008. 435 с.

121. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для академ. бакалавриата и магистратуры / С.М. Шахрай. М. : Статут, 2017. 624 с.

122. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / Е.С. Шугрина. М. : Велби ; Проспект, 2007. 672 с.

123. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. 2-е изд. М., 2013. 656 с.

124. Энгельс, Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. М. : Госполитиздат, 1961. 639 с.

125. Югов, А.А. Органы публичной власти по законодательству России : монография / А.А. Югов. Казань : Бук, 2021. 122 с.

126. Югов, А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография / А.А. Югов. Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1999. 121 с.

127. Pollitt, C., Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity. Oxford University Press, 2017. 392 s.

128. Schmidt-Assmann, E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Berlin, 2006. 500 s.

129. Uerpmann, R. Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff. Tübingen, 1999. 355 s.

IV. Публикации в периодических изданиях

130. Авакьян, С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.

131. Авакьян, С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.

132. Авакьян, С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты / С.А. Авакьян // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. 2009. № 2. С. 5–15.

133. Авакьян, С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7–13.

134. Авдеев, Д.А. Принципы организации публичной власти в России / Д.А. Авдеев // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. 2021. № 3. С. 112–120.

135. Антонченко, В.В. Право и общественные интересы / В.В. Антонченко // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2022. № 1. С. 174–183.

136. Астафичев, П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти / П.А. Астафичев // Современное общество и право. 2012. № 3 (8). С. 111–121.

137. Бабаджанян, К.А. Современная концепция взаимоотношений государства и личности / К.А. Бабаджанян // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4. С. 114–117.

138. Бабичев, И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51–57.

139. Бабун, Р.В. Вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления: новые реалии / Р.В. Бабун // Местное право. 2015. № 2. С. 3–13.

140. 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.

141. Безруков, А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–28.

142. Беляев, В.П. Сущность национальных интересов: общетеоретический аспект / В.П. Беляев, Б.Б. Бидова // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 7. С. 11–21.

143. Богданова, Н.А. К новой концепции преподавания конституционного права / Н.А. Богданова // Государство и право. 1994. № 7. С. 11–27.

144. Борисенков, А.А. Представления об общественной власти (по Конституции Российской Федерации) / А.А. Борисенков // PolitBook. 2014. № 4. С. 135–157.

145. Бочарова, Н.Н. Система и структура федеральных органов исполнительной власти / Н.Н. Бочарова // Северо-Кавказ. юрид. вестн. 2013. № 4. С. 62–67.

146. Бурмистрова, С.А. История развития учения об интересе в России: XX век / С.А. Бурмистрова // Вестн. ЮУрГУ. Серия: Право. 2017. № 4. С. 49–55.
147. Бурмистрова, С.А. Об объективном и субъективном в правовой природе интереса / С.А. Бурмистрова // Вестн. ЮУрГУ. Серия: Право. 2018. № 1. С. 54–59.
148. Бялкина, Т.М. Модернизация отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Вестн. ВГУ. Серия: Право. 2013. № 2 (15). С. 102–112.
149. Бялкина, Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Журн. рос. права. 2006. № 10 (118). С. 44–51.
150. Варыгина, О.А. Критерии и показатели оценки эффективности управления / О.А. Варыгина // Индустриальная экономика. 2018. № 3. С. 21–24.
151. Воробьева, О.А. О понятии публичной власти / О.А. Воробьева // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2010. № 3 (7). С. 82–88.
152. Воробьева, О.А. Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления / О.А. Воробьева // Вестн. Сиб. юрид. ин-та МВД России. 2011. № 1 (9). С. 101–106.
153. Горлова, Е.Н. Правовая природа финансово-правовой ответственности и ее соотношение с другими видами юридической ответственности / Е.Н. Горлова // Вестн. Ун-та им. О.Е. Кутафина. 2017. № 8 (36). С. 22–29.
154. Горлова, И.И. Традиционные духовно-нравственные ценности в нормативно-правовых документах Российской Федерации: состояние и пути совершенствования / И.И. Горлова // Культуролог. журн. 2021. № 2 (44). С. 10–14.
155. Грачев, В.С. Местное самоуправление как микромодель гражданского общества в Российской Федерации / В.С. Грачев // Закон и право. 2019. № 6. С. 47–49.
156. Гурина, В.А. Сравнительно-правовой анализ категорий «нужды», «интерес» и «потребность» в гражданском законодательстве России / В.А. Гурина // Юрид. наука. 2018. № 2. С. 96–100.

157. Добрынин, Н.М. Социально-этическая составляющая конституционных поправок 2020 года: несколько тезисов о неотложных задачах / Н.М. Добрынин // Право и государство: теория и практика. 2021. № 4 (196). С. 191–198.

158. Ежукова, О.А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 7–12.

159. Ефимов, Г.А. Систематизация законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований / Г.А. Ефимов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. С. 11–15.

160. Зарипова, С.Р. Конституционные и законодательные основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / С.Р. Зарипова // Вестн. ВУиТ. 2012. № 2 (76). С. 101–106.

161. Зарубаева, Е.Ю. Государство, гражданское общество и личность: как сохранить баланс интересов / Е.Ю. Зарубаева // Образование и право. 2020. № 7. С. 30–33.

162. Златопольский, Д.Л. Государство и личность: основы взаимоотношений / Д. Л. Златопольский // Вестн. Моск. ун-та. 1993. № 1. С. 3–12.

163. Иванова, А.А. Некоторые историко-правовые аспекты формирования модели взаимодействия государственных и муниципальных органов / А.А. Иванова, Н.И. Обухова // Вестн. ПАГС. 2021. № 2. С. 20–31.

164. Идрисов, Х.В. Теоретические и практические аспекты формулирования и взаимосвязи категорий «воля», «волеизъявление», «интерес» / Х.В. Идрисов // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 10. С. 72–81.

165. Кабышев, В.Т. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве / В.Т. Кабышев, О.О. Миронов // Правоведение. 1969. № 4. С. 36–41.

166. Казанник, А.И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений / А.И. Казанник // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 3–6.

167. Казанцева, О.Л. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (система, содержание) / О.Л. Казанцева // Изв. АлтГУ. 2013. № 2 (78). С. 106–109.

168. Калашников, С.В. Политические гарантии обеспечения конституционных прав, свобод и законных интересов личности в условиях формирования гражданского общества в Российской Федерации / С.В. Калашников // Рос. юстиция. 2012. № 12. С. 2–5.

169. Карасев, А.Т. Представительная власть как вид публичной власти / А.Т. Карасев, А.В. Савоськин, А.С. Морозова // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2009. № 6. С. 135–140.

170. Карцев, Б.В. Современные тренды местного самоуправления в Российской Федерации / Б.В. Карцев, Н.Н. Мусинова // Вестн. ГУУ. 2020. № 6. С. 77–22.

171. Каршиева, Э.Р. Финансовая ответственность как разновидность юридической ответственности / Э.Р. Каршиева // Междунар. журн. гуманитар. и естеств. наук. 2020. № 10-3. С. 106–109.

172. Ким, Ю.В. «Паллиативные» юридические конструкции в Конституции РФ / Ю.В. Ким // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2019. № 441. С. 231–234.

173. Ким, Ю.В. Проблемы конституционного и муниципального строительства России на современном этапе / Ю.В. Ким // Социогуманитар. вестн. Кемеров. ин-та (филиала) РГТЭУ. 2010. № 1 (4). С. 230–231.

174. Коваленко, К.И. Основные модели, принципы и формы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации / К.И. Коваленко // Вестн. Урал. юрид. ин-та МВД России. 2020. № 1. С. 51–56.

175. Кожевников, О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение / О.А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 23–26.

176. Кожевников, О.А. Некоторые тенденции нормативно-правового регулирования отдельных аспектов местного самоуправления / О.А. Кожевников // Электрон. прил. к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 3. С. 61–67.

177. Козлова, Н.В. Правовые аспекты организации общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов / Н.В. Козлова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 8–10.

178. Козлова, Н.В. Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти / Н.В. Козлова // Гос. власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 20–23.

179. Козлова, Н.В. Интересы населения муниципальных образований в единой системе публичной власти / Н.В. Козлова // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 57–60.

180. Козлова, Н.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») / Н.В. Козлова // Современное право. 2022. № 4. С. 38–44.

181. Козлова, Н. В. Обеспечение единства интересов населения и публичной власти в муниципальном образовании: диалектический подход / Н.В. Козлова // Юрид. наука и практика. 2022. Т. 18. № 1. С. 14–21.

182. Козлова, Н.В. Теоретико-методологические основы определения конституционной роли органов местного самоуправления в гражданском обществе / Н.В. Козлова // Современное право. 2022. № 1. С. 35–40.

183. Козлова, Н.В. Совершенствование конституционно-правового регулирования организации и деятельности органов публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации / Н.В. Козлова, Н.В. Кулешова // Евраз. юрид. журн. 2021. № 11 (162). С. 138–141.

184. Кравцова, Е.А. О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании / Е.А. Кравцова // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 21–23.

185. Куковский, А.А. Некоторые подходы к классификации видов интересов / А.А. Куковский, А.В. Петров, С.В. Шигапова // Вестн. ЮУрГУ. Серия: Право. 2017. № 4. С. 84–88.

186. Кулагин, Д.А. Критерии оценки эффективности конституционно-правового механизма осуществления публичной власти / Д.А. Кулагин // Вестн. ЧелГУ. 2012. № 27 (281). С. 19–26.

187. Курчеев, В.С. Типология государств и теоретико-методологические основы государства устойчивого развития / В.С. Курчеев // Проблемы формирования правового социального государства в современной России : мат-лы XIII Всерос. нац. науч.-практ. конф. Новосибирск : Золотой колос, 2017. С. 71–77.

188. Курчеев, В.С. Устойчивое развитие как условие противодействия правовому нигилизму и коррупции / В.С. Курчеев // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. 2009. Т. 5. № 1. С. 11–20.

189. Ларичев, А.А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования / А.А. Ларичев // Местное право. 2020. № 2. С. 21–28.

190. Лебедев, В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти / В.А. Лебедев // Вестн. Челяб. гос. ун-та. Сер. Право. 2010. № 25 (206). С. 5–9.

191. Лебедев, В.А. Народовластие и публичная власть / В.А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 3–6.

192. Лебедева, Н.В. Теоретические подходы к определению конституционного строя РФ и его основ / Н.В. Лебедева, А.Ю. Огурцов // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 1. С. 87–90.

193. Либанова, С.Э. Российская адвокатура в XXI веке и ее триединство / С.Э. Либанова // Вестн. Ун-та им. О.Е. Кутафина. 2017. № 12 (40). С. 86–93.
194. Липинский, Д.А. К вопросу об институте финансово-правовой ответственности в системе права / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина // Финансы и управление. 2019. № 4. С. 45–69.
195. Малинова, А.Г. «Интерес» как понятие правоведения: проблемы доктринального определения / А.Г. Малинова // Рос. юрид. журн. 2021. № 2. С. 29–42.
196. Маркова, Е.Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. / Е.Н. Маркова // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 24–29.
197. Михеева, Т.Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года / Т.Н. Михеева // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 10–14.
198. Мичович, П. Интересы государства, бизнеса, населения как основа для формирования новой модели социальной политики российской Федерации / П. Мичович // Инновации и инвестиции. 2017. № 12. С. 121–125.
199. Мосин, С.А. Правовое триединство как форма существования конституционных принципов / С.А. Мосин // Гос. служба и кадры. 2019. № 4.
200. Москвина, С.В. Интересы населения — основа организации местного самоуправления / С.В. Москвина // Вестн. РУК. 2016. № 4 (26). С. 120–123.
201. Москвина, С.В. К вопросу о принципе организации местного самоуправления в интересах населения / С.В. Москвина // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 6. С. 18–21.
202. Москвина, С.В. Принцип учета интересов населения при территориальности местного самоуправления / С.В. Москвина // Марийск. юрид. вестн. 2015. № 3 (14). С. 49–52.
203. Нарутто, С.В. О роли местного самоуправления в демократическом устройстве государства и общества / С.В. Нарутто, В.И. Фадеев // Вестн. Ун-та им. О.Е. Кутафина. 2019. № 9 (61). С. 176–185.

204. Новоселов, А.Л. Формирование оптимального набора проектов развития региона с учётом интересов населения и региональных властей / А.Л. Новоселов, И.Ю. Новоселова, А.В. Желтенков // Вестн. МГОУ. Серия: Экономика. 2018. № 1. С. 59–69.
205. Носов, С.И. Субъективные публичные права и интерес / С.И. Носов // Юрист. 2021. № 1. С. 65–73.
206. Околеснова, О.А. Понятие «Общественные интересы» как информационно-правовая характеристика общественного контроля / О.А. Околеснова // Вестн. ННГУ. 2017. № 4. С. 122–125.
207. Панов, Д.С. Население муниципального образования и местные сообщества в системе муниципальной публичной власти / Д.С. Панов // Рос. юрид. журн. 2019. № 5. С. 60–70.
208. Паулов, П.А. Проблемы взаимодействия муниципальных органов власти с местным населением / П.А. Паулов, А.О. Акишин // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 3. С. 24–26.
209. Петухов, Р.В. Есть ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? / Р.В. Петухов // Местное право. 2020. № 3. С. 27–34.
210. Пешин, Н.Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 44–48.
211. Пешин, Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24–29.
212. Пешин, Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.

213. Пешин, Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10–15.

214. Писарев, А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы — 2020 / А.Н. Писарев // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35–39.

215. Полянский, В.В. Методы и принципы гармонизации публичной власти / В.В. Полянский // Lex russica. 2015. № 10. С. 32–45.

216. Пономаренко, И.Е. К вопросу о сущности правового интереса / И.Е. Пономаренко // Вестн. ЮУрГУ. Серия: Право. 2018. № 3. С. 95–100.

217. Пономаренко, И.Е. Структура правового интереса: теоретико-правовой аспект / И.Е. Пономаренко // Вестн. ЮУрГУ. Серия: Право. 2017. № 4. С. 107–112.

218. Советов, И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года / И.К. Советов // Вестн. Прикам. соц. ин-та. 2020. № 3 (87). С. 43–52.

219. Степанова, О.Б. Трудности решения, или Почему муниципалитеты не всегда участвуют в государственных программах? / О.Б. Степанова // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 23–26.

220. Султанов, Е.Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации / Е.Б. Султанов // Учен. зап. Казан. ун-та. Серия: Гуманитар. науки. 2020. № 2. С. 9–16.

221. Султанов, Е.Б. Конституционный принцип «Единства публичной власти» / Е.Б. Султанов // ВЭПС. 2015. № 4. С. 244–246.

222. Суходольский, Г.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования / Г.М. Суходольский // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 20–30.

223. Титова, Е.В. К вопросу о конституционно-правовой концепции взаимодействия государства и человека / Е.В. Титова // *Lex russica* (Русский закон). 2018. № 11. С. 69–82.

224. Толстых, В.Л. Государство в историческом и международно-правовом контексте / В.Л. Толстых // *Признание государств и правительств: проблемы и перспективы, барьеры и возможности: мат-лы междунар. науч.-практ. конф.* (Луганск, 18–19 мая 2017 года). Луганск, 2017. С. 41–56.

225. Туранин, В.Ю. Национальные интересы: подходы к определению понятия / В.Ю. Туранин // *Рос. юстиция*. 2021. № 1. С. 2–7.

226. Турицын, И.В. Теоретическая конструкция публичной власти и ее конституционно-правовое преломление в России / И.В. Турицын, И.В. Упоров // *Право и практика*. 2015. № 2. С. 4–10.

227. Ульянов, А.Ю. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: проблемы и вызовы / А.Ю. Ульянов // *Гос. власть и местное самоуправление*. 2021. № 6. С. 25–29.

228. Усманова, Р.М. Проблема учета исторических и иных местных традиций при реализации муниципальных интересов / Р.М. Усманова, А.К. Усманов // *МНИЖ*. 2014. № 10-1 (29). С. 93–94.

229. Фастович, Г.Г. К вопросу об эффективности единой системы публичной власти / Г.Г. Фастович, Т.В. Шитова // *Соц.-экон. и гуманитар. журн.* Красноярск. ГАУ. 2020. № 4 (18). С. 76–88.

230. Федорова, О.В. Дуализм правовой природы местного самоуправления в контексте конституционной реформы Российской Федерации (на примере местного самоуправления в городе Новосибирске) / О.В. Федорова // *Гос. власть и местное самоуправление*. 2021. № 1. С. 22–25.

231. Финогенова, Е.А. Синергетический эффект: подходы к определению и классификация / Е.А. Финогенова // *Вестн. науки и образования*. 2017. № 5 (29). С. 69–72.

232. Хорошильцев, А.И. Право и власть: единство и борьба противоположностей / А.И. Хорошильцев // Юрид. наука и правоохранит. практика. 2010. № 3 (13). С. 21–27.

233. Чеботарев, Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.

234. Чеботарев, Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Рос. юрид. журн. 2020. № 6 (135). С. 9–17.

235. Чеботарев, Г.Н. Общественные обсуждения, общественные публичные слушания как форма социального партнерства институтов гражданского общества и органов публичной власти / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 35–38.

236. Чертков, А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия / А.Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.

237. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12–15.

238. Чиркин, В.Е. Российская конституция и публичная власть народа / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2008. № 12. С. 24–34.

239. Чиркин, В.Е. Современные модели публичной власти / В.Е. Чиркин // Тр. Ин-та государства и права РАН. 2013. № 3. С. 42–63.

240. Чиркин, В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Журн. рос. права. 2009. № 7 (151). С. 3–13.

241. Шугрина, Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71–75.

242. Шугрина, Е.С. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9–16.

243. Югов, А.А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика / А.А. Югов // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 16–22.

244. Югов, А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей / А.А. Югов // Рос. юстиция. 2017. № 9. С. 5–8.

245. Югов, А.А. Право публичной власти как исключительное право народа на власть / А.А. Югов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 28–33.

246. Williams, D. Measuring Government in the Early Twentieth Century / D. Williams // Public Administration Review. 2003. № 63 (6). Pp. 643–659.

V. Диссертации и авторефераты диссертаций

247. Абрамова, А.А. Эффективность механизма правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Красноярск, 2006. 23 с.

248. Баньковский, А.Е. Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Барнаул, 2013. 22 с.

249. Бутурлина, Е.С. Население как признак государства. автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2002. 26 с.

250. Бырлэдяну, В.И. Публично-правовые интересы населения муниципального образования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 1998. 176 с.

251. Вечернин, Д.С. Правовое регулирование продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2017. 24 с.

252. Выдрин, И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления : (государственно-правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 1991. 15 с.

253. Дитятковский, М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Омск, 2008. 53 с.

254. Дитятковский, М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Омск, 2001. 231 с.

255. Казьмина, Е.А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2011. 24 с.

256. Корчагина, Т.С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. Саранск, 2016. 24 с.

257. Кузнецова, Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2005. 27 с.

258. Кулагин, Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Челябинск, 2013. 27 с.

259. Малявкина, Н.В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Белгород, 2013. 23 с.

260. Михеева, Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России : проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. М., 2003. 48 с.

261. Мохова, Т.С. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по обеспечению социальных и культурных прав и свобод человека : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2019. 29 с.

262. Мункуева, С.А. Проблемы наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления на примере Республики Бурятия и Забайкальского края : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2017. 28 с.
263. Мустафин, М.М. Взаимодействие представительных органов публичной власти в Российской Федерации: федеральный, региональный и местный уровни : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2013. 28 с.
264. Першина, И.В. Интерес в праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Н. Новгород, 2002. 32 с.
265. Петухов, О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти в России : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. М., 2005. 26 с.
266. Пономарев, В.А. Конституционные основы государственной власти и местного самоуправления в субъекте Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2003. 30 с.
267. Рачинский, В.В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург, 2003. 25 с.
268. Соломка, Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 1999. 169 с.
269. Сорокин, Ю.Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2011. 22 с.
270. Стукалова, О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ростов н/Д., 2007. 30 с.
271. Харинова, Т.М. Формирование системы управления сферой жилищно-коммунальных услуг муниципальных образований, ориентированной на интересы населения : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. М., 2005. 19 с.
272. Шепелев, Д.В. Проблемы реализации и защиты интересов в праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2011. 25 с.

273. Широковских, В.Н. Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2008. 25 с.

VI. Электронные ресурсы

274. Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62862> (дата обращения: 30.06.2021).

275. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 27.08.2021).

276. Заседание Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701> (дата обращения: 20.05.2021).

277. Интерес // Общий толковый словарь русского языка. URL: <https://tolkslovar.ru/i2978.html> (дата обращения: 30.05.2021).

278. Курчеев, В.С. Теоретико-правовая природа конституционного целепологания / В.С. Курчеев. URL: <https://docplayer.ru/88419024-Dekan-yuridicheskogo-fakulteta-ngu-doktor-yuridicheskih-nauk-professor-kurcheev-v-s-teoretiko-pravovaya-priroda-konstitucionnogo-celepologaniya.html> (дата обращения: 20.05.2021).

279. Наказы избирателей, 7-й созыв Совета депутатов города Новосибирска // Мой Новосибирск. URL: <https://map.novo-sibirsk.ru/portal/nakazy7> (дата обращения: 08.08.2021).

280. Новосибирск в цифрах // Официальный сайт Новосибирска. URL: <https://novo-sibirsk.ru/about/numbers/> (дата обращения: 12.08.2021).

281. О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти Республики Адыгея : закон Республики Адыгея

от 04.08.2021 № 490. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0100202108060020> (дата обращения: 27.08.2021).

282. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области»: закон Новосибирской области от 18.12.2015 № 27-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/465711039?marker> (дата обращения: 27.08.2021).

283. Об антитеррористических комиссиях в муниципальных районах и городских округах Новосибирской области: постановление Губернатора Новосибирской области от 09.07.2018 № 138 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.07.2021).

284. Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 08.07.2021).

285. Официальный сайт Новосибирска. URL: <https://novo-sibirsk.ru/municipal/efficiency/> (дата обращения 22.07.2021).

286. Официальный сайт Полномочного представителя Президента России в Сибирском федеральном округе. URL: <http://sfo.gov.ru/okrug/obshestvo/> (дата обращения: 08.08.2021).

287. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65677> (дата обращения 30.05.2021).

288. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919> (дата обращения: 20.05.2021).

289. Постановление губернатора Астраханской области от 03.08.2021 № 77
 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3000202108070002?index=3&rangeSize=1> (дата обращения: 08.08.2021).

290. Результаты опроса населения об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области и руководителей унитарных предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Новосибирской области за первое полугодие 2021 года. URL:
https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/page_16519/itog_2021_1.pdf
 (дата обращения 12.08.2021).

291. Результаты опроса населения об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области и руководителей унитарных предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Новосибирской области за 2020 год. URL:
https://nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/page_16519/itog2020.pdf (дата обращения 12.08.2021).

292. Результаты опроса населения об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области и руководителей унитарных предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Новосибирской области за 2019 год. URL:
https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/page_16519/itog-2019.pdf
 (дата обращения 12.08.2021).

293. Сообщения жителей Новосибирска // Мой Новосибирск. URL:
<https://map.novo-sibirsk.ru/portal/messages> (дата обращения: 08.08.2021).

294. Фалейчик, В. Закон единства и борьбы противоположностей в философии / В. Фалейчик. URL: https://syl.ru.turbopages.org/syl.ru/s/article/195304/new_zakon-edinstva-i-borbyi-protivopolojnostey-v-filosofii (дата обращения: 20.05.2021).

295. HEINZ seit 2003 — Zukunftsrat Hamburg. URL: <https://www.zukunftsrat.de/publikationen/heinz-seit-2003.html> (дата обращения: 27.12.2021).

Приложение А (справочное)

Использование категории «публичная власть» в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации

№ п/п	Решение органа конституционного контроля	Контекст применения
	Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П	«Территориальное устройство государства как способ организации публичной власти , основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно - правового статуса республики (государства) в качестве субъекта Российской Федерации. ... Территориальные единицы иного уровня, а именно: город районного подчинения, другие городские и сельские поселения в районах, а также прочие городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в городах республиканского значения, не имеют такого статуса. Поэтому не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти таких территориальных единиц. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти» ³²⁶ .
	Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П	впервые используются такие формулировки как «структура и функции местной публичной власти, решающей вопросы местного значения», «положения о публичной власти на местах, осуществляющей функции самоуправления» ³²⁷ , .. Тем самым местное самоуправление включается в публичную власть как ее нижний уровень;
	Постановление Конституционного Суда РФ от	четко зафиксировано: «Определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с

³²⁶ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

³²⁷ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

	10.06.1998 № 17-П	конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти , поскольку это не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению субъектов Российской Федерации и местного самоуправления ...» ³²⁸ .
	Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П	«В соответствии со статьей 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление - как публичная (муниципальная) власть - осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» ³²⁹ .
	Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П	«... конституционный принцип светского государства и отделения религиозных объединений от государства означает, что государство, его органы и должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления, т.е. органы публичной (политической) власти , не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и органов местного самоуправления» ³³⁰ .
	Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П	А.Н. Кокотов судья Конституционного Суда РФ не разделяя содержащиеся в данном решении выводы относительно закрепленной в оспариваемых положениях модели разграничения правотворческих полномочий разных уровней публичной власти в части определения способа избрания и места в структуре органов местного

³²⁸ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10.06.1998 № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

³²⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 02.04.2002 № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

³³⁰ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15.12.2004 № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 51. Ст. 5260.

		самоуправления глав муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а также некоторых городских поселений, изложил свое особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «Представляется, что оценка конституционности оспоренного регулирования предполагала его рассмотрение в широком социально-историческом контексте с точки зрения влияния названного регулирования на фундаментальную модель публичной власти в стране, включающую в себя в территориальном срезе наряду с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации также и муниципальные образования. Местное самоуправление в его конституционном закреплении - это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации - это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге - в рамках единого конституционного пространства страны»³³¹,.
--	--	--

³³¹ 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

Приложение Б
(справочное)

**Показатели достижения целей социально-экономического развития
города Новосибирска**

N п/ п	Показатель	Ед. изм.	Значение в 2005 году Стратегический план	2018 год(оценка) Стратегия	Сценарий	Ожидаемые значения в контрольные годы: Стратегически й план			Ожидаемые значения Стратегия		
						2010	2015	2020	2020	2025	2030
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Численность постоянного населения(на конец года)	тыс. чел.	1397,0	1619,6	I	1417,4	1423,5	1405,6	1633,6	1683,5	1747,0
					II	1418,9	1439,0	1439,4	1649,9	1725,3	1790,9
2	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	лет	65,70	73	I	69,8	70,4	70,8	74	76	77
					II	69,9	70,9	71,4	76	79	82
3	Численность занятых в экономике	тыс. чел.	712,2	808,8	I	779,6	790,0	794,2	810,5	817,5	825,2
					II	787,5	813,0	827,6	814,6	823,4	834,1
4	Оборот розничной торговли (без субъектовмалого предпринимательст ва)	млн. руб.	96151,2	215227,7	I	193116	313183	429707	243827,4	312671,9	374598,8

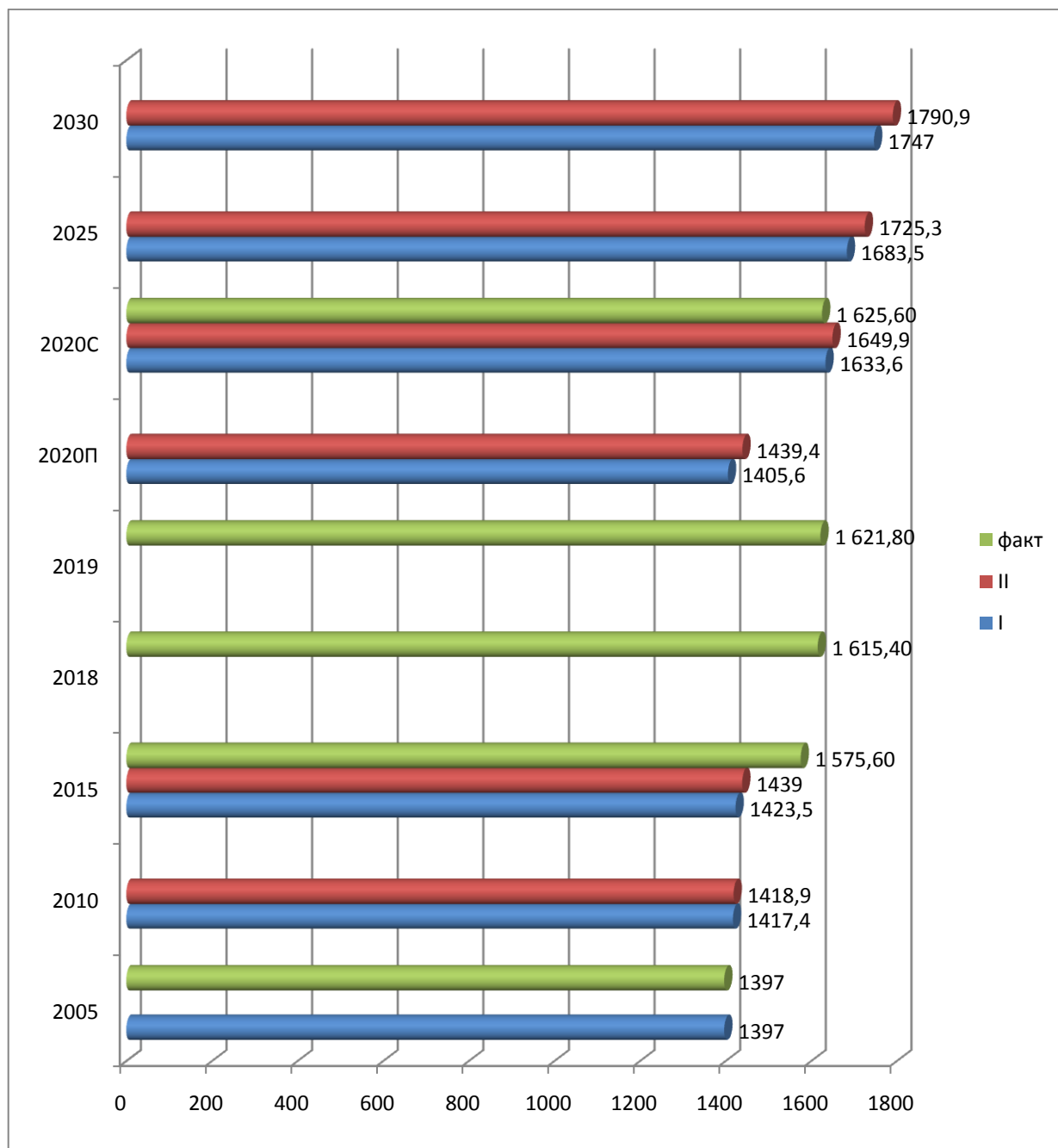
	Оборот розничной торговли во всех каналах реализации (Стратегический план)				II	240770	436919	685771	255452,1	368030,1	495368,3
5	Объем платных услуг населению (без субъектов малого предпринимательства)	млн. руб.	37209	78225,0	I	74883	118045	163643	85246,6	103723,7	123497,3
	Объем реализации платных услуг населению (Стратегический план)				II	89297	150481	230707	89694,8	123457,3	166153,9
6	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по фактическим видам экономической деятельности промышленных предприятий (без субъектов малого предпринимательства)	млн. руб.	104592	303324,4	I	184032	337497	563110	344030,6	451744,9	544331,9
	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по промышленности (по крупным, средним и малым предприятиям по фактическим (чистым) видам деятельности) (Стратегический план)				II	212326	392316	590145	345653,3	489327,5	654830,6

7	Объем отгруженных инновационных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства)	млн. руб.	,	42831,3	I	·	·	·	48488,0	65574,7	83264,9
					II	·	·	·	51273,9	79736,1	116422,5
8	Объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства)	млн. руб.	22393,2	71709,3	I	50284	116938	217371	83061,8	121440,8	162515,2
	Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников инвестирования (по крупным и средним предприятиям) (Стратегический план)				II	69683	152566	305142	85197,8	133417,9	196034,7
9	Объем работ, выполненных по фактическому виду экономической деятельности «Строительство» (без субъектов малого предпринимательства)	млн. руб.	5577,7	8219,4	I	16058	28670	44373	9712,9	13442,4	16745,8
	Объем работ по виду деятельности «Строительство» (по крупным и средним предприятиям) (Стратегический план)				II	17749	36411	68014	9909,1	14417,1	18880,8
10	Число зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. человек населения	единиц	4051	1607	I	4204	4179	4168	1509	1371	1239
					II	3950	3900	3850	1493	1283	1101

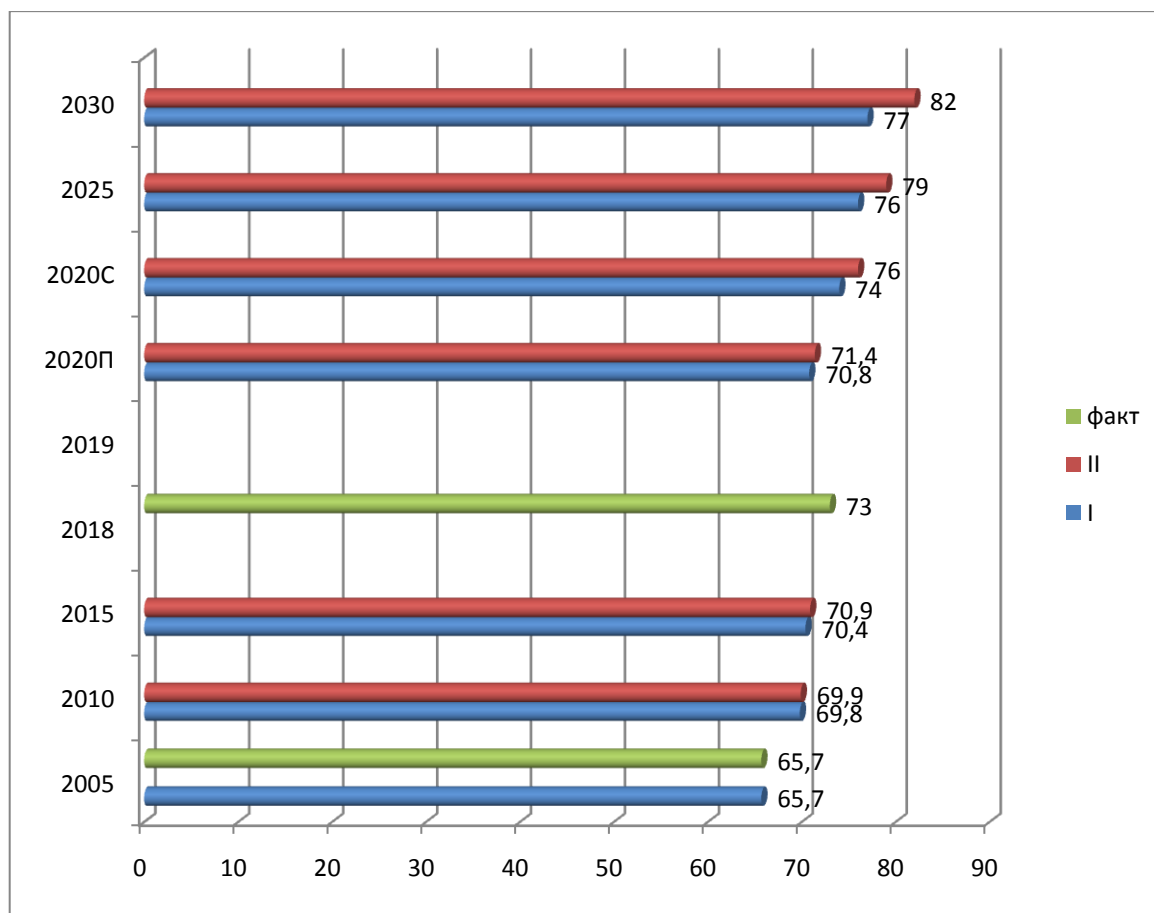
Приложение В (справочное)

Графики показателей достижения установленных целей по документам стратегического планирования г. Новосибирска

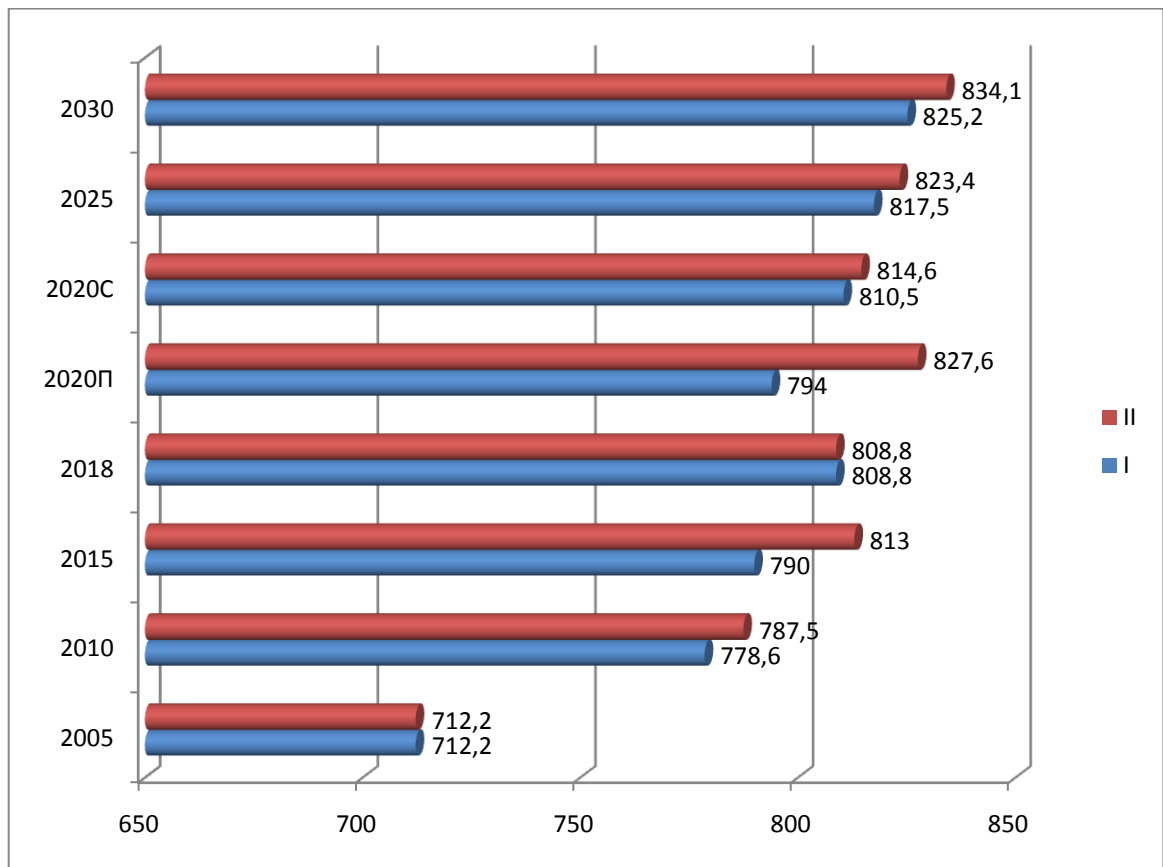
1. Численность постоянного населения (на конец года)



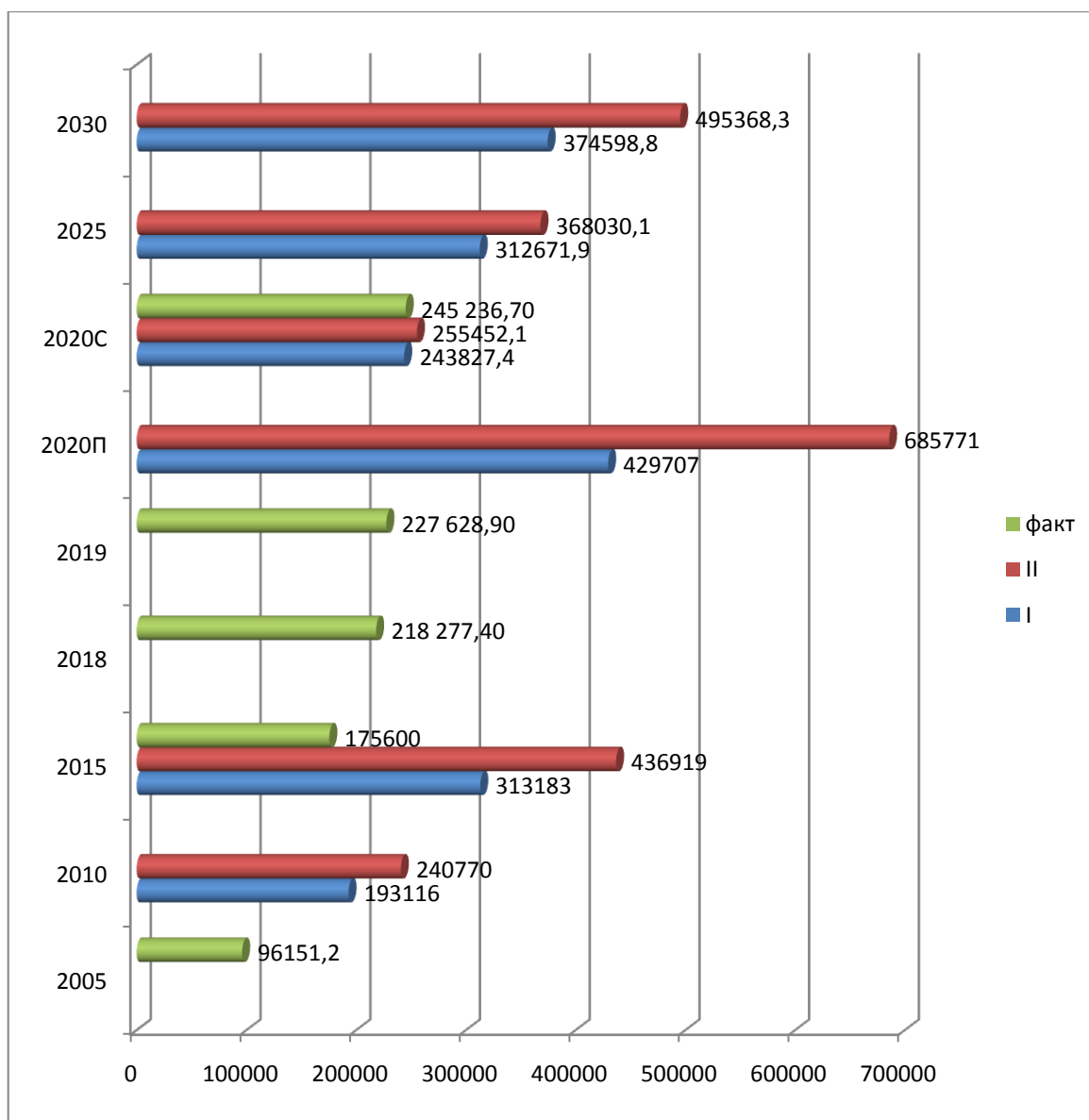
2. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении



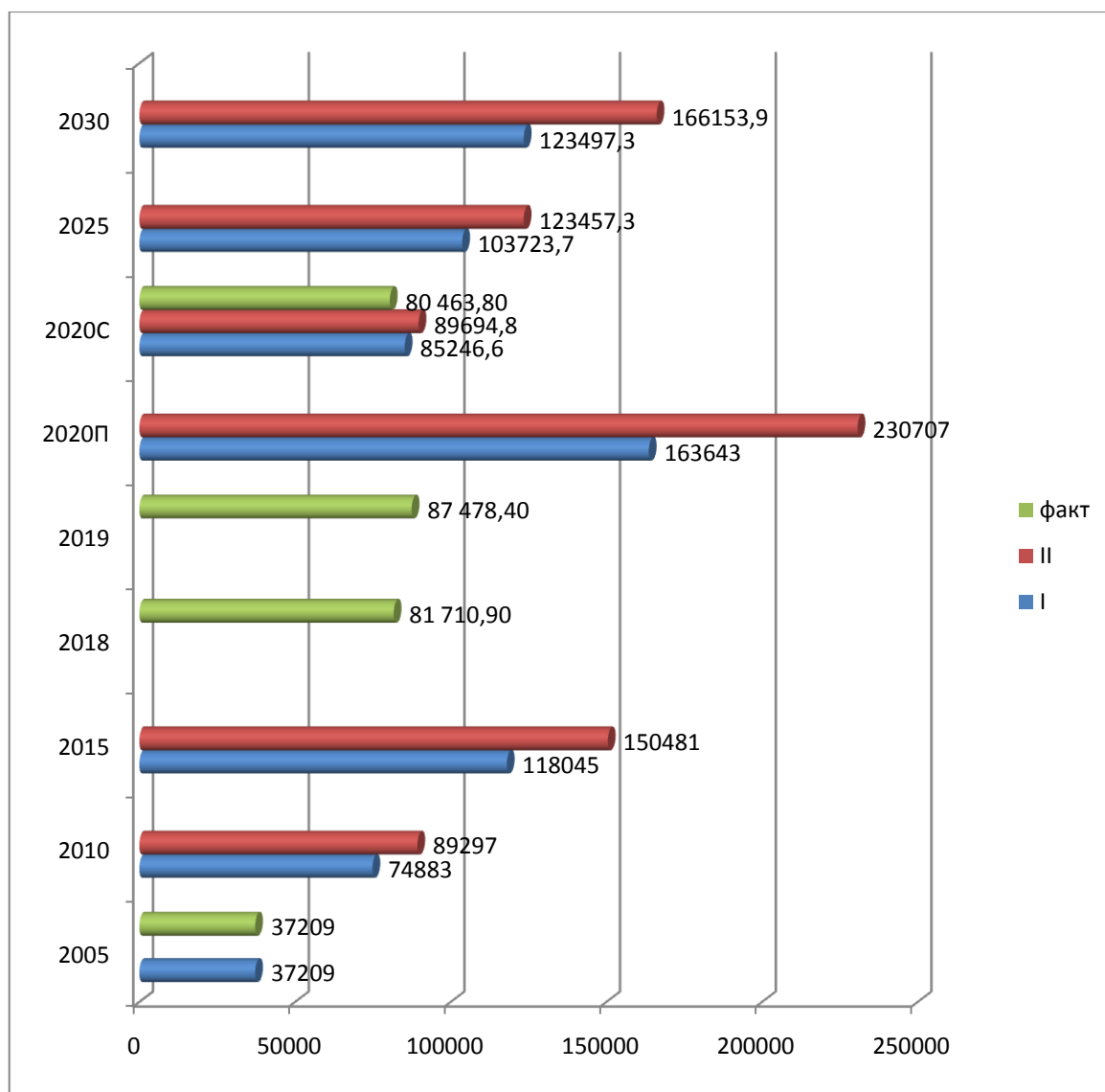
3. Численность занятых в экономике



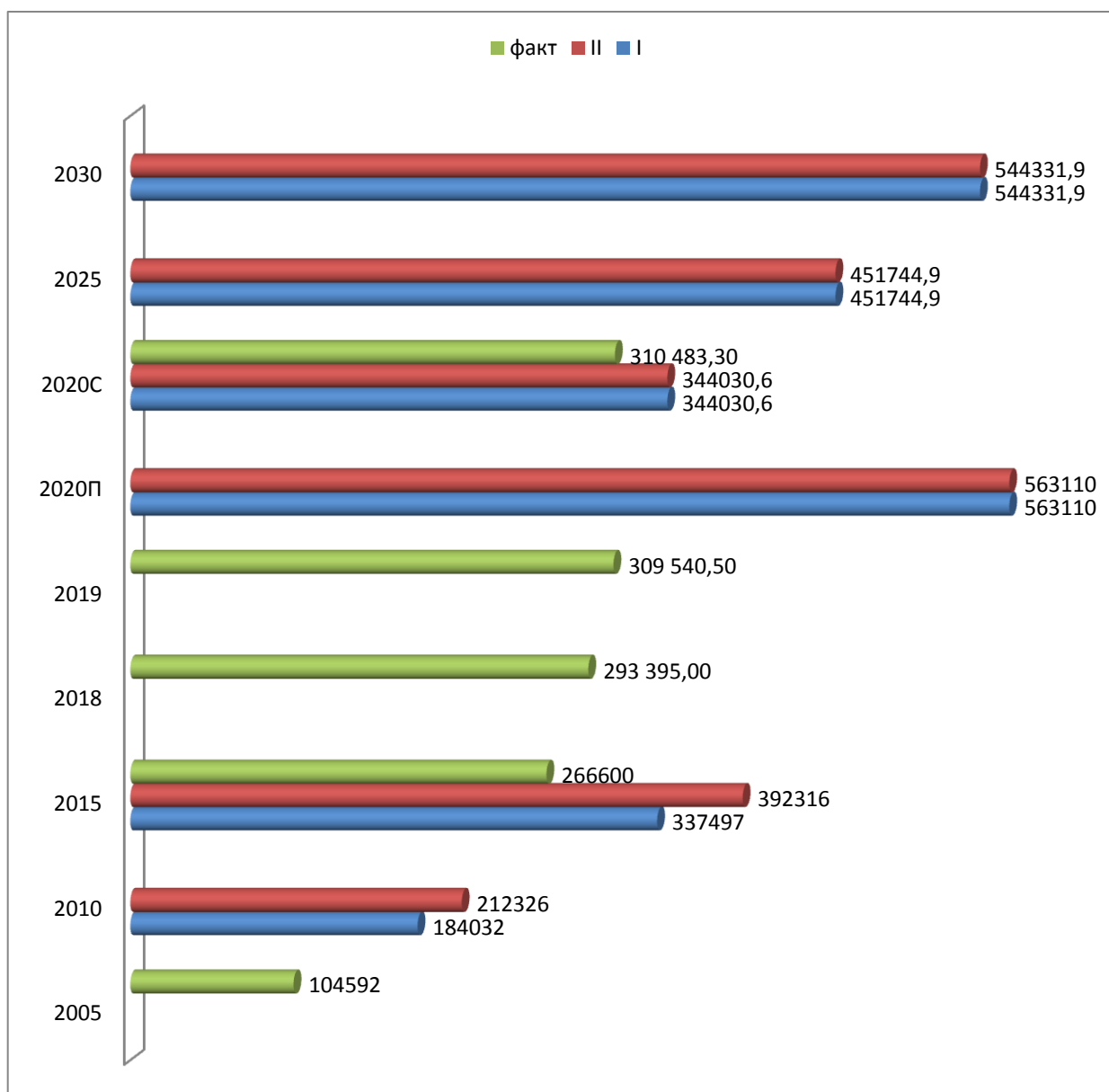
4. Оборот розничной торговли (без субъектов малого предпринимательства)



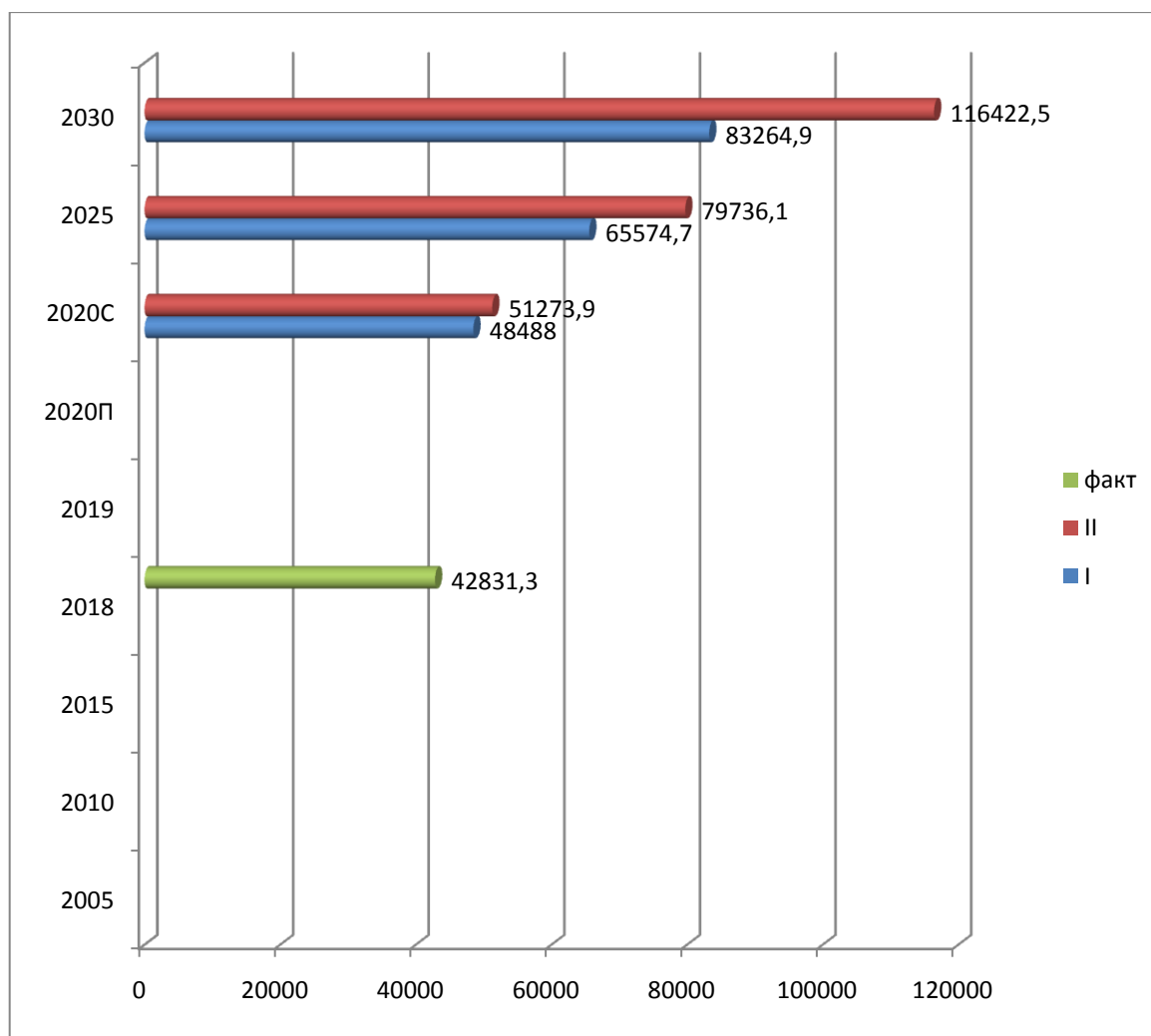
5. Объем платных услуг населению (без субъектов малого предпринимательства)



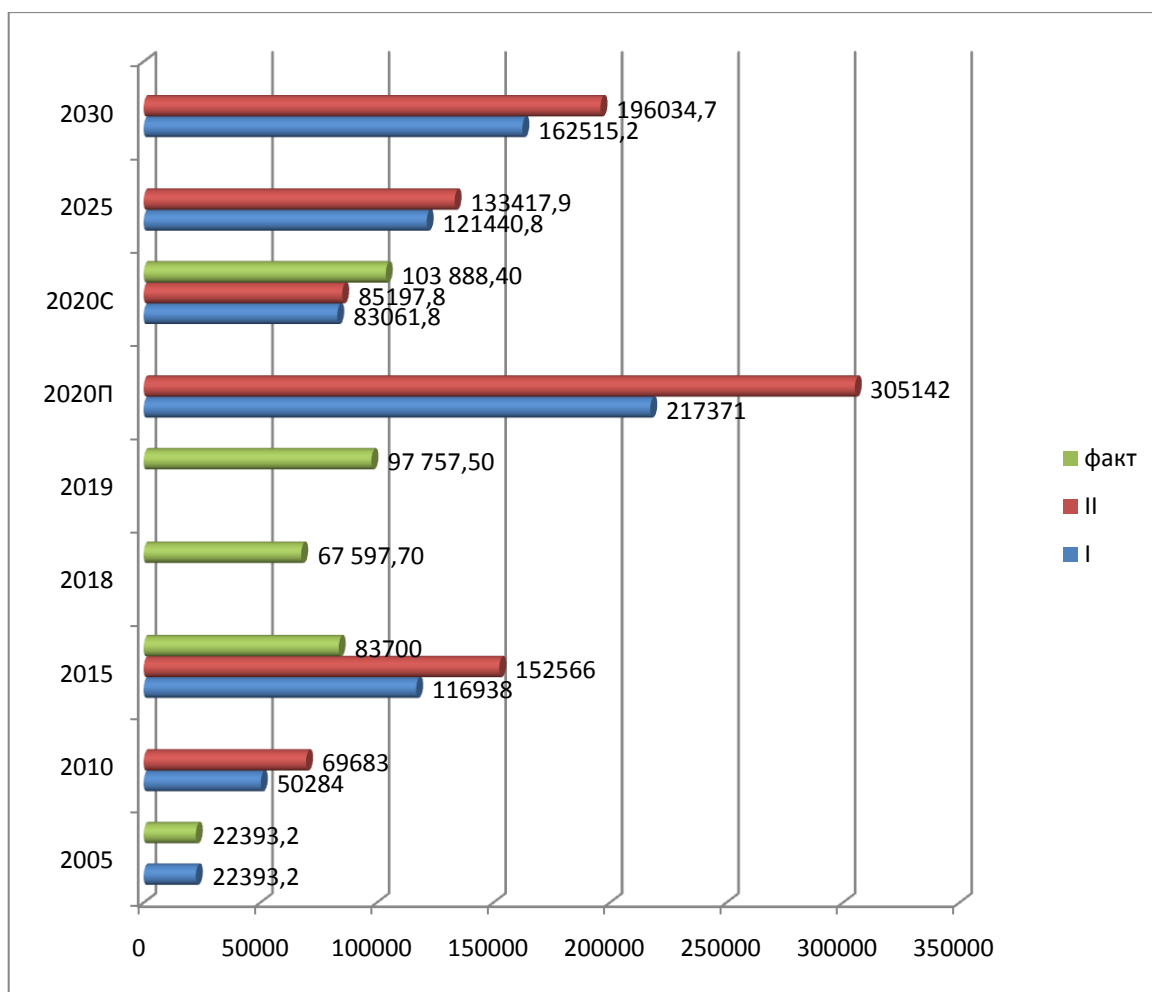
6. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по фактическим видам деятельности промышленного производства (без субъектов малого предпринимательства)



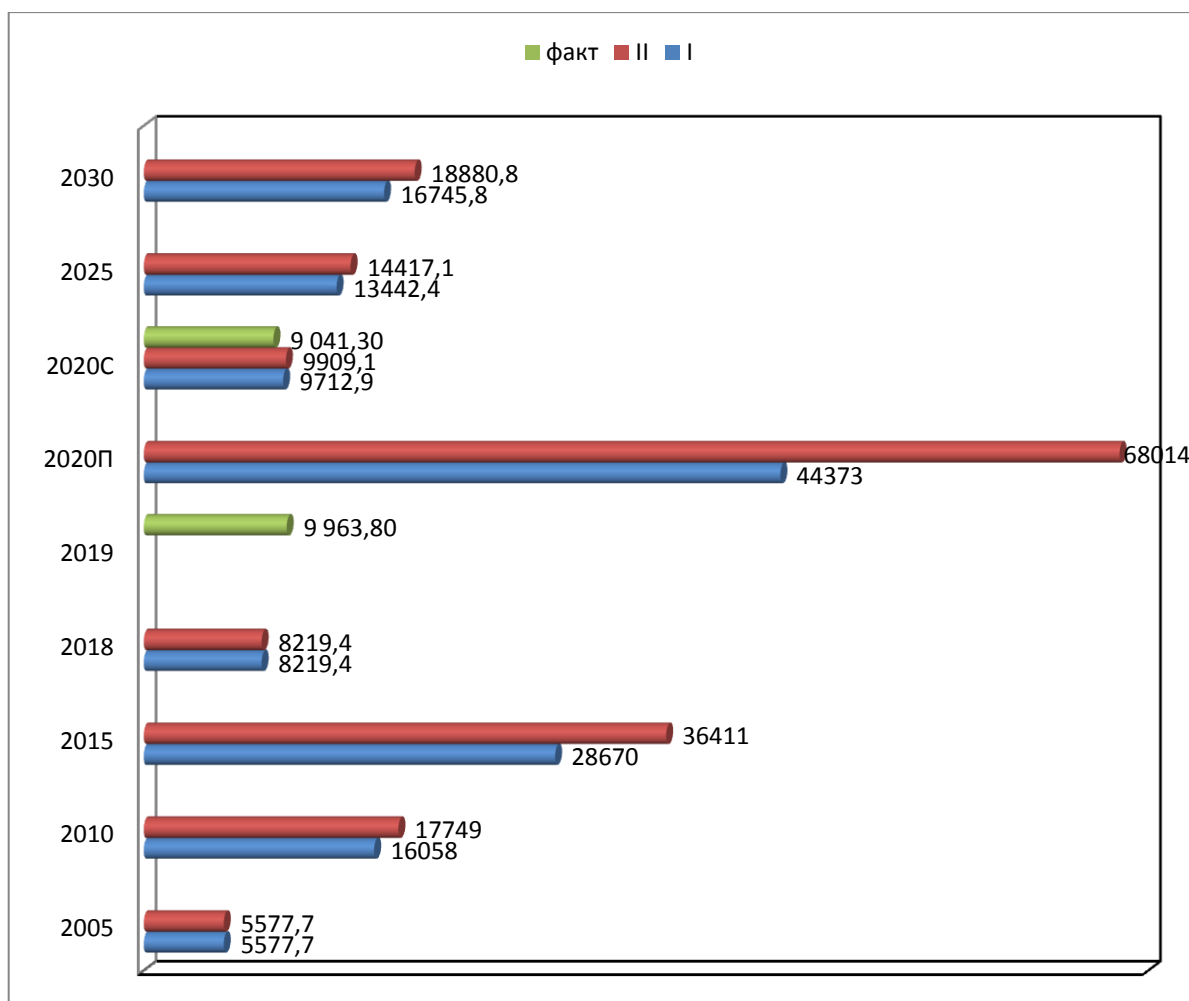
7. Объем отгруженных инновационных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства)



8. Объем инвестиций в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства)



9. Объем работ, выполненных по фактическому виду экономической деятельности «Строительство» (без субъектов малого предпринимательства)



10. Число зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. человек населения

