

Ежукова О.А. Рекомендации по совершенствованию организационно-правовых механизмов контроля за взаимодействием региональных и муниципальных органов власти¹

1. Современное состояние в сфере правового регулирования взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти:

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в главу 8 Конституции РФ «Местное самоуправление» были внесены существенные изменения, направленность которых свидетельствует об увеличении числа точек соприкосновения органов местного самоуправления и органов государственной власти и, как следствие, об усилении взаимодействия между ними.

Помимо прямого конституционного указания на то, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132), можно выделять ряд конституционных изменений, укладывающихся в обозначенный выше тренд.

Поправки, свидетельствующие об усилении взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти:

1) Усиление организационного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти:

- закрепление возможности прямого участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления (часть 1.1 статьи 131 Конституции РФ);

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

- закрепление возможности установления федеральными законами особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ и на других территориях (часть 3 статьи 131). Данное положение, на наш взгляд, свидетельствует, о встраивании местного самоуправления в «вертикаль» власти. Указанный вывод можно сделать на основе анализа уже существующей практики установления особенностей организации публичной власти в городах федерального значения, главной характеристикой которой является перераспределение значительного объема полномочий органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ².

Усиление функционального взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти:

- изменение перечня вопросов местного значения (часть 1 статьи 132 Конституции РФ). Дополнение перечня вопросов местного значения задачей по обеспечению в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи свидетельствует об определении новой важнейшей сферы правоотношений, в которой взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти будет очень востребованным;

- изложение в новой редакции статьи 133 Конституции РФ в соответствии с которой местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется в том числе правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

² См.: Закон г. Москвы от 11.07.2012 N 39 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы"; Закон г. Москвы от 28.07.2011 N 36 "Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве"; Закон г. Москвы от 06.11.2002 N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве".

В современных доктринальных источниках обозначенные конституционные новеллы также оцениваются как направленные на укрепление взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти³.

При рассмотрении проблематики взаимодействия, органов местного самоуправления и органов государственной власти следует иметь ввиду положение пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ, согласно которому установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Данное положение, а также норма о единстве системы публичной власти позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти как регионального, так и федерального уровня.

Вместе с тем на практике взаимодействие федерального уровня власти и местного самоуправления напрямую является скорее исключением и главным образом связано с закреплением нормативных основ местного самоуправления, а также с установлением перечня источников доходов органов местного самоуправления и принятием закона о бюджете, в котором верхнеуровнево определяются ключевые финансовые показатели.

При рассмотрении взаимодействия муниципального и регионального уровней власти можно обнаружить значительное совпадение круга вопросов и задач, которые в интересах местного населения должны решаться этими публичными структурами сообща. В этой связи проблематику взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти

³ См.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020; Данько А.А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 8. С. 31-34; Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы - 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 6. С. 35 - 39.

представляется правильным рассматривать в контексте их взаимодействия с органами государственной власти именно уровня субъектов РФ.

Ключевые области взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ:

1) Крайне важной сферой взаимодействия являются финансово-бюджетные отношения. Хорошо известен тот факт, что подготовка местного бюджета осуществляется на основании исходных данных, которые содержатся в проекте закона о бюджете субъекта РФ. Ведь помимо межбюджетных трансфертов (в форме дотаций, субвенций и субсидий) в бюджеты муниципальных образований зачисляются налоговые доходы от налогов и сборов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов РФ, в том числе налоговые доходы от налога на доходы физических лиц. Таким образом, состоятельность местного бюджета во многом предопределяется решениями, принятыми на региональном уровне. Так, согласно «Данным об исполнении местных бюджетов в РФ» от 01.04.2020, подготовленным Министерством финансов РФ, доля субвенций в общем объеме доходов местных бюджетов составила 40,8 %, а доля межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней (без учета субвенций) и других безвозмездных поступлений в объеме собственных доходов составила - 34,8%⁴.

2) Другой областью тесного взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ являются правоотношения, связанные с делегированием органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Данный институт не является новым, возможность делегирования отдельных государственных полномочий предусмотрена

⁴ https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/06/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.04.2020.pdf

как Конституцией РФ, так и Европейской хартией местного самоуправления.

Органам местного самоуправления могут быть переданы те полномочия органов государственной власти субъектов РФ, которые перечислены в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (за некоторым исключением, поименованным в пункте 6 рассматриваемой статьи).

В последние годы в правовом регулировании местного самоуправления очень четко обозначился тренд на расширение полномочий субъектов РФ в области правового регулирования местного самоуправления. Так, в соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к полномочиям органов субъектов РФ в области местного самоуправления относятся только те полномочия, которые прямо предусмотрены указанным Федеральным законом, т.е. применяется принцип: «органы государственной власти субъектов РФ могут действовать в тех областях, где это прямо предписано Федеральным законом № 131-ФЗ».

Таким образом, если на момент принятия Федерального закона № 131-ФЗ его концепция предполагала очень ограниченные возможности субъектов РФ в области местного самоуправления, то сегодня ситуацию можно обозначить как диаметрально противоположную. Связать ее можно главным образом со следующими законодательными изменениями последних лет.

Законодательные изменения, направленные на усиление взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ:

1) Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ⁵ статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена частью 1.2, который был введен новый для муниципального права институт «перераспределения полномочий». Согласно части 1.2 статьи 17 законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Анализируя институт перераспределения полномочий следует акцентировать внимание на двух моментах. Во-первых, необходимо подчеркнуть, что данный институт следует отличать от института делегирования полномочий. Если делегирование предполагает передачу отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень с уровня субъекта РФ, то перераспределение полномочий процесс прямо противоположный – полномочия органов местного самоуправления передаются на региональный уровень. Во-вторых, следует отметить, что данный институт в корне противоречит первоначальной идеологии Федерального закона 131-ФЗ, которая состояла в четком описании на федеральном уровне рамок компетенции местного самоуправления в виде закрытых перечней вопросов местного значения, и не предполагала полномочий субъектов РФ в сфере регулирования функциональной составляющей местного самоуправления. При этом на практике в рамках перераспределения полномочий у органов местного самоуправления зачастую изымались в общем-то не бесполезные для них полномочия, к примеру, полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена⁶.

⁵ Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

⁶ См.: Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 12. С. 62 - 68.

Справедливости ради следует отметить, что в 2016 году в Федеральном законе № 131-ФЗ появилась оговорка о том, что перераспределение полномочий может осуществляться «в случаях, установленных федеральными законами», что предполагает определенные гарантии местного самоуправления от произвольного изъятия у муниципальной власти по решению вопросов местного значения.

2) Федеральным законом 27.05.2014 № 136-ФЗ часть 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена оговоркой «в соответствии с законом субъекта РФ», полностью она выглядит следующим образом: «Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ».

Данное, казалось бы, незначительное текстуальное изменение трудно переоценить. Ранее вопрос о том, как в конкретном муниципальном образовании будет выглядеть организационная структура органов местного самоуправления и их взаимоотношения между собой, решался в уставе муниципального образования, в котором представительный орган выбирал и утверждал один из вариантов этой структуры, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. С 2014 года при решении вопроса о структуре органов местного самоуправления представительный орган должен ориентироваться на региональное законодательство, которое может как сохранять заложенную в Федеральном законе № 131-ФЗ вариативность, так и ограничивать органы местного самоуправления единственно возможным вариантом решения данного вопроса.

Еще более существенным данное изменение выглядит в свете того, что различные модели структуры органов местного самоуправления обуславливают как различный вес конкретного органа местного самоуправления (речь идет в первую очередь о моделях «сильный глава

муниципального образования» и «слабый глава муниципального образования»), так и разную степень автономии муниципальных структур от органов государственной власти субъекта РФ. Этот тезис иллюстрируется следующей представленной в настоящем перечне законодательной новеллой.

3) В 2015 году Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон № 131-ФЗ был включен новый порядок замещения должности главы муниципального образования – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. С точки зрения участия субъектов РФ в формировании органов местного самоуправления принципиально важным является то, что в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения (с 2019 года также в муниципальном округе) половина членов конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта РФ.

Данный порядок, очевидно, является серьезным правовым средством прямого воздействия органов власти субъекта РФ на местное самоуправление. Вместе с тем в ходе анализа рассматриваемых законодательных новелл Конституционный Суд РФ в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П не выявил противоречий Конституции РФ⁷. Более того именно в данной правовой позиции Конституционного Суда РФ присутствует идея взаимосвязи публичных функций, осуществляемых органами местного самоуправления, с вопросами, относящимися к ведению субъектов.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 30-П "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".

4) Важнейшим изменением в законодательстве о местном самоуправлении, укладывающимся в общей тренд на усиление прямого взаимодействия регионального и муниципального уровней публичной власти, является создание нового типа муниципальных образований – муниципальных округов (с мая 2019 года). Тем самым была легализована тенденция по укрупнению муниципальных образований сельского типа. Муниципальный округ является гибридом городского округа и муниципального района, местное самоуправление осуществляется в нем на одном «общеокружном» уровне, что позволяет обеспечить централизацию управления такими территориями за счет ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления. В конечном итоге достигаются две цели – сокращение издержек на содержание органов местного самоуправления, обеспечение управляемости такими территориями с уровня субъекта РФ.

Следует отметить, что обозначенные выше изменения в законодательстве о местном самоуправлении непосредственно предшествовали поправкам в главе 8 Конституции РФ. Это обстоятельство позволяет оценить конституционные новеллы в данной области как конституционное закрепление сложившихся правоотношений, а также, очевидное, указание на сохранение и упрочнение данного вектора правового регулирования.

2. Задача контроля за взаимодействием органов местного самоуправления и органов государственной власти. Современное состояние и перспективы:

Обоснованное выше на ряде примеров усиление тренда на создание правовых и организационных условий для более тесного взаимодействия и более эффективного сотрудничества органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ свидетельствует о необходимости организации контроля за этим процессом и его участниками.

В этой связи представляется уместным обозначить существующие на сегодняшний день правовые институты и организационно-правовые механизмы, обладающие, с нашей точки зрения, значительным потенциалом в

области контроля за взаимодействием органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

2.1. Организационно-правовые механизмы реализации прерогатив Президента РФ в области контроля за взаимодействием органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления:

В соответствии с поправками к Конституции РФ 2020 года круг президентских прерогатив был уточнен и расширен. Так, если ранее в части 2 статьи 80 Конституции РФ говорилось о том, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В 2020 году данная формулировка была изменена, слова «органов государственной власти» были заменены словами «органов, входящих в единую систему публичной власти». Таким образом, можно сделать вывод о том, что Президент РФ обладает в том числе прерогативой обеспечения согласованного взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В этой связи следует отметить, что наличие у Президента РФ контрольных полномочий в отношении нижестоящих уровней публичной власти, в том числе регионального и муниципального уровней, можно обнаружить в законодательстве и до поправок 2020 года. Контрольные полномочия Президента РФ в области регионального уровня публичной власти, в частности полномочия, связанные с применением мер конституционно-правовой ответственности к высшим должностным лицам субъектов РФ в форме отрешения от должности Президентом РФ в связи с выражением недоверия высшему должностному лицу законодательным органом субъекта РФ или в связи с утратой доверия Президентом РФ (статья 19 ФЗ № 184-ФЗ «Об общих принципах...») являются логичным продолжением роли Президента РФ как арбитра в федеративных отношениях (часть 2 статьи 80, статья 85 Конституции РФ и др.).

Конституционная основа контрольных полномочий Президента РФ в отношении органов местного самоуправления до 2020 года не была также очевидна, как в отношении региональных органов государственной власти. Несмотря на это, в законодательстве соответствующие контрольные механизмы все же были предусмотрены. Так, Федеральным законом от 07.05.2013 № 102-ФЗ в статью 36 Федерального закона № 131-ФЗ была введена часть 6.1. Указанная норма предусматривает новую самостоятельную форму ответственности главы муниципального образования в виде досрочного прекращения полномочий ввиду утраты доверия Президента РФ.

Следует при этом отметить, что полномочия главы муниципального района, муниципального округа и городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ могут быть прекращены вовсе не в связи с общей негативной оценкой деятельности главы муниципального образования со стороны Президента РФ, а при наличии конкретных правовых оснований:

1) несоблюдения главой муниципального образования, его супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального образования факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах.

Данное полномочие Президента РФ базируется на его конституционной роли как гаранта государственного суверенитета. Полагаем, что данный

механизм может получить развитие в контексте обязанности Президента РФ обеспечивать согласованное взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

В частности, представляется целесообразным рассмотреть возможность привязки форм ответственности глав субъектов РФ и глав муниципальных образований перед Президентом РФ с неэффективностью взаимодействия регионального и муниципального уровней власти. В качестве инструмента для анализа ситуации в области эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти региона предлагается использовать уже имеющийся механизм показателей оценки эффективности деятельности органов публичной власти при условии некоторой адаптации указанного механизма под поставленную цель.

4 февраля 2021 года был утвержден Указ Президента РФ № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ», который существенно изменил ранее действовавший перечень показателей оценки деятельности глав субъектов РФ (утв. Указом Президента РФ от 25 апреля 2019 года № 193).

Новый перечень состоит из 20 показателей, на основании которых можно провести комплексный анализ состояния дел в регионе. В частности, показатели позволяют провести оценку демографической ситуации (численность населения, ожидаемая продолжительность жизни), уровня социального развития региона (уровень бедности, количество семей, улучшивших свои жилищные условия), уровня экономического развития (темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал; численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства), развития городской среды и благоустройства (качество городской среды, доля дорожной сети в крупнейших городских

агломерациях, соответствующая нормам), работы с молодежью (эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, условия для воспитания гармонично развитой личности), волонтерской деятельности (доля граждан, занимающихся волонтерской деятельностью), уровня автоматизации предоставления государственных услуг («цифровая зрелость»), а также политической ситуации (доверие к власти (доверие к Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ)) и др. Методики расчета показателей разрабатываются Правительством РФ и соответствующими комиссиями Госсовета и утверждаются Правительством РФ. Методика расчета показателя «доверие к власти» разрабатывается Администрацией Президента РФ и утверждается Президентом РФ. Правительство РФ и Администрация Президента РФ, соответственно, представляют Президенту РФ доклады о планируемых и достигнутых значениях показателей.

В настоящее время достижение или не достижение плановых значений показателей в законодательстве напрямую не увязывается с мерами ответственности глав субъектов РФ перед Президентом РФ. Напротив, законодательство предусматривает выделение за счет средств федерального бюджета грантов субъектам РФ в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей (статья 26.3.2 Федерального закона № 184-ФЗ).

Таким образом, с учетом задачи по развитию органов государственной власти и органов местного самоуправления представляется целесообразным сформулировать следующие предложения по совершенствованию правового регулирования механизмов оценки эффективности, а также ответственности высших должностных лиц соответствующих уровней публичной власти:

-
- 1) Дополнить перечень показателей (утв. Указом Президента РФ № 68) следующим показателем – «эффективность взаимодействия

органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления».

Оценку данного показателя предлагается проводить на основании разработанной Правительством РФ методики, которая учитывала бы, в том числе, данные о реализованных на паритетных началах органами государственной власти и местного самоуправления проектах; об объеме субсидий, предоставленных из бюджета субъектов РФ бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения; об отсутствии фактов нецелевого расходования средства бюджетных средств; отсутствии фактов нецелевого расходования бюджетных средств при осуществлении органами местного самоуправления публичны функций во взаимодействии с органами государственной власти, а также другие критерии, которые могут быть сформулированы на основании анализа конкретных форм взаимодействия этих публично-властных структур.

Полагаем, что внедрение данного показателя эффективности, а также его учет при распределении грантов субъектам РФ, окажет на органы государственной власти субъектов РФ стимулирующее воздействие, направленное на развитие взаимодействия с органами местного самоуправления.

2) В качестве более радикального инструмента контроля и реализации президентской прерогативы по обеспечению взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ представляется целесообразным

также рассмотреть возможность введения дополнительного основания досрочного прекращения полномочий глав субъектов РФ – за недостижение целевых значений показателей эффективности в течение установленного периода времени. Оптимальным временным периодом для подведения определенных промежуточных итогов работы главы субъекта РФ видится трехлетний срок, т.е. период планирования бюджета.

3) Принимая во внимание также то, что за слаженность взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ отвечает не только региональный, но и муниципальный уровень власти, представляется целесообразным, внести зеркальные изменения в законодательство о местном самоуправлении. В частности, предлагается рассмотреть возможность дополнения перечня показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденного Указом Президента РФ 28.04.2008 №

607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, муниципальных, городских округов и муниципальных районов», следующим показателем – «эффективность взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления».

В основу методики расчета рассматриваемого показателя предлагается включить данные о совместных проектах органов государственной власти и местного самоуправления, реализованных по инициативе органов местного самоуправления; о целевом расходовании бюджетных средств органами местного самоуправления (в том числе субсидий и субвенций, предоставленных из бюджета субъекта РФ); об эффективности реализации переданных органами местного самоуправления субъектом РФ отдельных государственных полномочий и др.

4) В развитие идеи совершенствования института ответственности как средства обеспечения согласованного взаимодействия различных уровней публичной власти, представляется целесообразным рассмотреть возможность дополнения части 6.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ таким основанием утраты доверия главы муниципального образования перед Президентом РФ

как «неэффективность взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ».

Продолжая рассмотрение проблематики контроля за взаимодействием уровней публичной власти в контексте прерогатив Президента РФ, необходимо отдельное внимание уделить институту полномочного представителя Президента РФ. Как известно, в Конституции РФ статья 81 содержит пункт «к», в соответствии с которым Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ. При этом понятно, что институт полномочных представителей Президента РФ не ограничивается кругом полномочных представителей в федеральных округах, тем не менее в контексте проблемы контроля за взаимодействием регионального и муниципального уровней публичной власти именно эта категория полномочных представителей Президента РФ представляет особый интерес.

Как известно, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах не обладают какими-либо административными полномочиями в отношении органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Вместе с тем их политический вес в федеральном округе достаточно высок, так как в согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» полномочный представитель:

- является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа.
- обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Следует также отметить, что сегодня институт полномочного представителя Президента РФ уже играет важную роль в обеспечении слаженного взаимодействия органов публичной власти. Так, Указом

Президента РФ № 849 на полномочного представителя Президента РФ возложены такие функции как организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления; организация контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе. Для осуществления указанных функций полномочный представитель Президента РФ наделен рядом полномочий, среди которых в том числе участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа, право запрашивать у них информацию, а также организовывать проверки исполнения указов Президента РФ и др.

В свете расширения прерогатив главы государства в области обеспечения взаимодействия органов публичной власти представляется возможным выдвинуть предложение по дополнению перечня задач и функций полномочного представителя Президента РФ, установленного Указом Президента РФ № 849, следующей функцией: «контроль за эффективностью взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления при осуществлении публичных функций».

Полагаем, что при этом расширение перечня полномочий указанных должностных лиц не потребуются, и осуществлять указанную функцию полномочный представитель сможет в рамках имеющегося (частично обозначенного выше) инструментария. Вместе с тем, закрепление данного положения на уровне Указа Президента РФ № 849 будет иметь целеполагающее значение, позволить обозначить данное направление для контрольной и координационной деятельности полномочного представителя Президента РФ, как требующее повышенного внимания и участия.

Реализация данного предложения представляется также уместной ввиду того, что акцент в области контроля за решением вопросов социально-

экономического развития регионов в настоящее время должен сместиться в сторону Правительства РФ, что связано с созданием института кураторства регионов «закрепленными» за ними вице-преьерами⁸. При этом сфера ответственности уполномоченных представителей Президента РФ все более четко очерчивается, как осуществление контроля за исполнением законодательства и задач, поставленных Президентом РФ. Думается, таким образом, контроль за взаимодействием регионального и муниципального уровней публичной власти, очень органично вписывается в рамки данной компетенции.

Завершая рассмотрение вопроса об организационно-правовых механизмах реализации конституционных полномочий Президента РФ в области обеспечения согласованного функционирования системы публичной власти, необходимо обозначить еще один орган, играющий, как представляется, ключевую роль в данной области – Государственный Совет РФ, статус которого урегулирован Федеральным законом от 08.12.2020 «О Государственном Совете РФ». Рекомендации по совершенствованию правового статуса данного органа и механизмов его работы являются предметом отдельного исследования. При этом возложенные на данный орган функции, в том числе по анализу практики государственного и муниципального управления, участию в определении и согласовании критериев и показателей оценки эффективности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, участию в разработке мер поощрения за достижения ими наилучших показателей, а также мониторингу планирования и достижения показателей и др., позволяют сделать вывод о том, что данный орган уже обладает достаточными контрольными полномочиями в области взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ и

⁸ <http://government.ru/news/43056/>

расширение перечня этих полномочий на сегодняшний день является излишним и поэтому не целесообразным.

Доктринальные источники:

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции / С.А. Авакьян // Юридический мир. 2020. N 1. С. 15 - 20.
2. Авакьян С.А. Слово "власть" не должно пугать / С.А. Авакьян // Закон. 2020. N 12. С. 8 - 16.
3. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С.А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. N 4 (33). С. 7 - 13.
4. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 11. С. 20 - 30.
5. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. N 2. С. 12.
6. Будаев А.М. Президент и местное самоуправление в России: теория и практика взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. 2020. N 12. С. 41 - 47.
7. Гаврилов Е.В. О некоторых проблемах федерального законодательного регулирования перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. N 4. С. 17 - 20.

8. Данько А.А. Тенденции развития территориальной организации публичной власти в городах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 3. С. 28 - 32.
9. Ежукова О.А. Об оценке эффективности органов публичной власти в новых конституционно-правовых и социально-экономических условиях // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 7. С. 7 - 12.
10. Ирхин И.В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей / И.В. Ирхин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. N 6 (67). С. 30 - 37.
11. Клишас А.А. Инициатива о "федеральной территории" заслуживает особого внимания / А.А. Клишас // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/services/discussions/blogs/113261/>.
12. Кожевников О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 10. С. 23 - 26.
13. Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lex russica. 2020. N 3. С. 20 - 32.
14. Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 3 - 6.
15. Малый А.Ф. О правовом содержании понятия "публичная власть" // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 7. С. 8 - 12.

16. Малютин Н.С. Публичная власть // СПС КонсультантПлюс. 2021.
17. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 11. С. 24 - 29.
18. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 6. С. 10 - 15.
19. Пешин Н.Л. К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 2. С. 44 - 48.
20. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 12. С. 62 – 68.
21. Писарев А.Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы - 2020 // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 6. С. 35 - 39.
22. Матейкович М.С., Вергун А.М. Государственные, муниципальные услуги и функции органов публичной власти: соотношение понятий // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 5. С. 25 - 29.
23. Постников А.Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал российского права. 2021. N 7. С. 31 - 40.
24. Сисакьян А.К. Конституционные преобразования системы публичной власти и их влияние на формирование положительного

конституционного правосознания // Конституционное и муниципальное право. 2021. N 3. С. 14 - 17.

25. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.

26. Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 10. С. 19 - 23.

27. Шагойко Е.Ю. К проблеме делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в условиях формирования единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 8. С. 66 - 71.

Нормативные источники:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
5. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"
6. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ

7. Указ Президента РФ от 04.02.2021 N 68 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации"

8. Указ Президента РФ от 13.05.2010 N 579 "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"

9. Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов"

10. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"

11. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (разработаны Минрегионом России, 2014 г.).

12. Закон Калужской области от 30 марта 2016 года N 2012-ОЗ
О наделении органов местного самоуправления отдельными
государственными полномочиями Магаданской области в сфере
административных правонарушений //

<https://docs.cntd.ru/document/438870937>.

13. Закон Калужской области от 01 июля 2013 года N 256 О
наделении органов местного самоуправления муниципальных
образований Калининградской области отдельными государственными
полномочиями Калининградской области по определению перечня
должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об
административных правонарушениях

<https://docs.cntd.ru/document/460157677>

14. Закон Калужской области от 17 декабря 2007 года N 942-ОЗ
О наделении органов местного самоуправления государственными
полномочиями Магаданской области по организации и осуществлению
деятельности по опеке и попечительству

<https://docs.cntd.ru/document/819028869>

15. Закон Калужской области от 2 декабря 2005 года N 132-ОЗ
О наделении органов местного самоуправления отдельными
государственными полномочиями Рязанской области по созданию
комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и
организации деятельности этих комиссий //

<https://docs.cntd.ru/document/802043720>

16. Закон Калужской области от 26 сентября 2005 года N 120-ОЗ
О наделении органов местного самоуправления муниципальных
районов и городских округов Калужской области отдельными
государственными полномочиями//

<https://docs.cntd.ru/document/972213043>

17. Закон г. Москвы от 16.12.2015 N 72 "О наделении органов
местного самоуправления внутригородских муниципальных

образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в рамках реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы"

18. Закон г. Москвы от 11.07.2012 N 39 "О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы"

19. Закон г. Москвы от 28.07.2011 N 36 "Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве"

20. Закон г. Москвы от 06.11.2002 N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве"

Практика Конституционного Суда РФ:

1. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-З"О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации"

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 30-П "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"

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "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"

Интернет-источники:

1. <http://government.ru/news/43056/>
2. https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/06/main/Danye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.04.2020.pdf