

На правах рукописи

Ефимов Георгий Алексеевич

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ В
МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Курск - 2024

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Липчанская Мария Александровна

Официальные оппоненты: **Астафичев Павел Александрович**,
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский
университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации»,
кафедра конституционного и
международного права,
профессор кафедры

Баженова Ольга Ивановна,
доктор юридических наук,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
университет имени М.В. Ломоносова»,
кафедра конституционного и
муниципального права, доцент кафедры

Ведущая организация ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»

Защита состоится «19» апреля 2024 г. в 13 часов 00 минут на заседании диссертационного совета 24.2.435.03 на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» и на сайте <https://swsu.ru/upload/iblock/2d6/xw895113f70b4xbw20bg9ybhdryi2urb/Dissertatsiya-G.A.-Efimov.pdf>

Автореферат разослан « ___ » _____ 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Позднякова Елена Владимировна

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью учета нового конституционного принципа единства системы органов публичной власти при сохранившемся конституционном установлении ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данное обстоятельство оказывает существенное влияние на конституционный, законодательный и договорный механизмы разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирует законодателя к большей унификации правового регулирования при сохранении определенной специфики отношений субъектов РФ и муниципалитетов. Нуждаются в уточнении юридические формулировки, характеризующие предметы ведения, компетенцию, полномочия, функции, права и обязанности публично-территориальных образований, государственных и муниципальных органов. Требуют совершенствования правовые модели механизма их взаимодействия, включая статичную фиксацию полномочий и гарантии их подвижности для достижения целей большей эффективности функционирования публичной власти.

Проблематика разграничения предметов ведения и полномочий сопряжена с наиболее проблемной сферой взаимодействия государственной и муниципальной власти, где противоречие между единством системы публичной власти и самостоятельностью муниципальных образований по решению вопросов местного значения проявляется наиболее ярким образом: это характерно именно для взаимодействия субъектов РФ с муниципальными образованиями. Федеральный законодатель в течение последних десятилетий стремился ограничить полномочия субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления, усматривая в этом одну из гарантий реализации

требований Конституции РФ. Однако на практике это привело, в числе прочего, к уменьшению ряда показателей эффективности взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований как элементов единой системы публичной власти, что поставило под определенную угрозу другую важную конституционную ценность – требуемый в демократическом обществе баланс полномочий органов и уровней властеотношений. В связи с этим имеются основания предполагать, что в современном российском праве необходим поиск надлежащего соотношения между данными конституционными принципами, чему может способствовать дальнейшее совершенствование механизма разграничения предметов ведения и полномочий государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Вышеизложенное подчеркивает актуальность заявленной темы и обуславливает ее разработку в формате диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы связана с ее актуальностью и спецификой. Теоретико-методологические основы разграничения предметов ведения и полномочий исследованы в трудах С.А. Авакьяна, О.И. Баженовой, Н.А. Богдановой, И.Г. Дудко, В.В. Ершова, Л.Б. Ескиной, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, А.Д. Керимова, О.А. Кожевникова, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, А.А. Котенкова, В.И. Крусса, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, А.А. Ливеровского, А.Ф. Малого, Г.В. Минха, М.А. Митюкова, М.С. Саликова, Е.Б. Султанова, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др. Проблемам федерализма и местного самоуправления посвятили свои работы такие видные исследователи, как А.С. Автономов, Л.В. Андриченко, К.В. Арановский, С.Н. Бабурин, Г.Г. Бернацкий, А.Н. Бумагин, Д.С. Велиева, В.А. Виноградов, Н.В. Витрук, В.В. Гошуляк, М.Ю. Дитяковский, К.А. Ишеков, С.В. Кабышев, Е.Ю. Киреева, С.Д. Князев, Б.М. Лазарев, Е.Г. Лыкин, В.Д. Мазаев, В.В. Мамонов, Л.С. Мамут, Ж.И. Овсепян, М.В. Пресняков,

Г.Б. Романовский, Л.В. Рыкова, А.А. Фомин, Л.В. Шеломанова и др. Вопросы системы властеотношений и вытекающие из них проблемы разграничения компетенции в целях гарантирования баланса ветвей и уровней власти изучались в работах О.Е. Алексиковой, П.А. Астафичева, М.В. Баглая, А.В. Безрукова, Н.С. Бондаря, О.Н. Булакова, С.А. Денисова, Е.И. Козловой, В.А. Кряжкова, И.Н. Куксина, В.А. Лебедева, И.В. Лексина, М.А. Липчанской, В.О. Лучина, М.В. Мархгейм, Т.Н. Модниковой, С.Э. Несмеяновой, В.М. Платонова, Т.М. Пряхиной, М.В. Ростовской, Л.А. Тхабисимовой, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, С.Е. Чаннова, А.Е. Черникова, С.М. Шахрая и многих других выдающихся ученых современной России.

Особенно необходимо обратить внимание на диссертационные исследования в близких областях конституционно-правового характера. В их числе работы М.Г. Акимова (М., 2002); Ю.В. Другова (М., 1999); А.Н. Кима (М., 1996); А.Н. Кубаркова (Саратов, 2000); В.М. Платонова (М., 2010); Н.А. Поляковой (М., 2005); Е.В. Рябова (Казань, 2006); Н.Б. Столповской (Белгород, 2011); Н.Г. Фроловой (М., 2006); В.Н. Широковских (М., 2008). Однако комплексного конституционно-правового исследования механизма разграничения предметов ведения и полномочий субъектов РФ, муниципальных образований и их органов в условиях действия нового конституционного принципа единства системы публичной власти до настоящего времени не проводилось.

Объектом исследования явились общественные отношения, складывающиеся при реализации конституционного принципа единства системы публичной власти и гарантировании на его основе разграничения предметов ведения и полномочий.

Предмет исследования составили конституционные и иные правовые нормы, регулирующие порядок разграничения предметов ведения и полномочий Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и их

органов как элементов единой системы публичной власти; правоприменительная практика; доктринальные положения конституционного и муниципального права.

Целью диссертационной работы является разработка теоретических основ и формирование научных представлений о конституционном принципе единства системы публичной власти в контексте разграничения предметов ведения и полномочий, выявление проблем и разработка на основе данных результатов выводов и предложений для конституционной теории, законодательства и правоприменительной практики.

Достижению заявленной цели послужило решение следующих **задач**:

- представить понятие и конституционно-правовую сущность института предметов ведения и полномочий;
- определить критерии разграничения предметов ведения и полномочий «по горизонтали» и «по вертикали» как способа реализации конституционного принципа разделения властей;
- выявить особенности разграничения предметов ведения и полномочий в условиях федерализма и местного самоуправления;
- определить проблемы обеспечения исключительного ведения субъектов Российской Федерации и муниципалитетов как публично-территориальных образований, предложить пути их решения;
- выявить тенденции развития института совместного ведения и конкурирующей компетенции на основе опыта зарубежных стран и современной России;
- сформулировать перспективы правовой институционализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий в российской правовой системе;
- определить проблемы систематизации законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований;

– обосновать подвижность полномочий и стабилизацию законодательства об их разграничении в поисках надлежащего конституционно-правового баланса;

– разработать модель сочетания законодательных и договорных форм в разграничении предметов ведения и полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов.

Теоретическую основу исследования составили труды российских и зарубежных ученых. Среди них особенно важное место занимают российские дореволюционные (А.Д. Градовского, И.А. Ильина, Ф.Ф. Кокошкина, С.А. Котляревского, Б.Н. Чичерина), современные конституционно-правовые (С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Б.А. Страшуна, И.Е. Фарбера) и теоретико-правовые (В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, В.И. Новоселова, Ю.А. Тихомирова) разработки, а также исследования по иным смежным с конституционным правом отраслям научного знания.

Методологическая основа сформирована исходя из общих и специальных методов научного познания конституционных явлений и процессов, выработанных и апробированных современной юридической наукой. В их числе методы индукции и дедукции, анализа и синтеза, сравнительно-правовой, комплексно-юридический, исторический и другие методы.

При исследовании теоретико-методологических основ механизма разграничения предметов ведения и полномочий в науке конституционного права предпочтение отдавалось общенаучным и историко-правовым методам. Конституционно-правовые институты в разграничении предметов ведения и полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями исследовались, главным образом, с использованием системного и структурно-логического

подходов. Метод критического анализа и методология сравнительного правоведения применялись в процессе изучения проблем совершенствования правового регулирования механизма обеспечения единства системы государственной и муниципальной власти при разграничении предметов ведения и полномочий.

Правовую основу диссертационной работы составили Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ. Проанализированы также конституции зарубежных государств (Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Болгария, Грузия, Индия, Италия, Казахстан, Кипр, Македония, Нидерланды, Польша, Португалия, Финляндия, Хорватия, Чехия, Япония). Особое внимание уделялось систематизации правовых позиций Конституционного Суда РФ о единстве системы публичной власти и разграничении предметов ведения и полномочий.

Эмпирическая база диссертационного исследования охватывает аналитические материалы, касающиеся темы работы, информацию о деятельности органов публичной власти, статистические и социологические данные, а также нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу (в частности, Конституции РСФСР и СССР от 1918, 1924, 1936 и 1977 гг.). Автором проведен анализ более 50 дел о проверке органами прокуратуры деятельности органов народного представительства субъектов РФ и муниципальных образований в Центральном федеральном округе; общероссийских статистических данных Минюста России о регистрации уставов муниципальных образований за последние пять лет; статистических и социологических данных опросов общественного мнения об отношении граждан к деятельности органов публичной власти.

Научная новизна работы обусловлена тем, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященных научному анализу разграничения предметов ведения и полномочий в механизме

реализации конституционного принципа единства системы публичной власти, который получил непосредственное выражение в Конституции РФ вследствие конституционных поправок от 2020 года.

Элементами научной новизны обладают следующие теоретические и прикладные результаты проведенного исследования:

- определено значение принципа единства системы публичной власти в механизме разграничения предметов ведения и полномочий, сделан вывод о необходимости обеспечения разумного баланса между конкуренцией и сотрудничеством ветвей и уровней публичной власти;

- представлен авторский подход к институту участия вышестоящих уровней публичной власти в реализации государственной кадровой политики, доказана необходимость в долгосрочной перспективе расширительного использования всеобщих, равных и прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований;

- предложена авторская методика конкретизации положений статей 71-73, 76 и 132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, кодексах Российской Федерации и других специальных законах;

- доказана необходимость конституционно-правового обеспечения механизма движения полномочий по воле законодательной учредительной власти или органов народного представительства,

- выявлены пути совершенствования законодательства, направленного на обеспечение баланса статичности и подвижности полномочий органов власти Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

– введены в научный оборот авторские трактовки понятий «разграничение полномочий по предметам ведения», «полномочия государственных органов в сфере местного самоуправления».

На защиту выносятся следующие положения, обладающие научной новизной:

1. Сформулирована авторская теоретико-методологическая модель разграничения терминов «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция». Предметы ведения – это сферы государственной и муниципальной деятельности, которые закрепляются, главным образом, за публично-территориальными образованиями (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования), однако допустимо использование категории «предметы ведения» и в отношении органов публичной власти, в особенности – если это органы общей компетенции. Понятие «полномочие» является более конкретным вследствие указания в законе на соответствующие права или обязанности. Предметы ведения являются «источником» полномочий ввиду трансформации из абстрактных нормативных установлений в более ясные и четкие установления законодателя. В отличие от прав и обязанностей субъектов гражданского общества, полномочия представляют форму выражения публичной власти, делегированную законом на основании суверенитета государства. Понятие «компетенция» охватывает одновременно и предметы ведения, и полномочия. Кроме того, в компетенцию входит ряд других компонентов статуса публично-территориальных образований и их органов, в том числе: функции, цели, задачи и ответственность.

2. Конституционный принцип разделения единой публичной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви предполагает необходимость юридического разграничения предметов ведения и полномочий на конституционном и законодательном уровнях, а также особый конституционный статус народного представительства и судов,

которые находятся в публично-правовом состоянии институциональной конкуренции с органами исполнительной власти. Конкурентные отношения ветвей власти – не самоцель конституционного развития демократического государства, причем эти отношения должны быть исключительно мирными и не перерастать границ дискуссии, обмена мнениями, юридически значимых действий на основании конституционного полномочия (отклонения законопроекта Советом Федерации, вето Президента РФ, преодоления вето квалифицированным большинством голосов парламентариев, споров в Конституционном Суде РФ, вотума недоверия Правительству РФ, роспуска Государственной Думы). Однако подобные явления конституционно желательны и должны гарантироваться и обеспечиваться в политической жизни страны, иначе принцип разделения властей реализуется недостаточным образом в отступление от требований Конституции РФ.

3. Участие Президента РФ в назначении и освобождении от должностей руководителей субъектов РФ, равно как и высших должностных лиц субъектов РФ в досрочном прекращении полномочий выборных глав муниципальных образований – временное явление, обусловленное спецификой современного этапа конституционного развития страны. В долгосрочной перспективе данные институты должны будут прекратить свое существование за исключением экстраординарных случаев федеральной интервенции или аналогичного вмешательства государства в дела местного самоуправления. Историко-правовой опыт России и практика ряда зарубежных стран показывают, что данные формы «вертикального» взаимодействия властных институтов обнаруживают необходимость только при таких обстоятельствах, как крупные экономические кризисы, террористические угрозы, военные операции, межнациональные конфликты. В обычных условиях более эффективной формой замещения должностей глав субъектов РФ и муниципальных

образований являются всеобщие, равные и прямые выборы, организуемые на состязательной основе и обеспечивающие ротацию народных избранников вслед за меняющимися предпочтениями избирателей.

4. Предметы ведения субъектов РФ и муниципальных образований должны быть, с одной стороны, стабильными, с другой – достаточно гибкими, способными приспособливаться к изменениям в общественно-политических реалиях. Этому препятствует централизация федерального законодательства, исключая возможность договорного регулирования и снижающая возможности конкретизирующей регламентации в конституциях, уставах и законах субъектов РФ. Механизм разграничения предметов ведения и полномочий в долгосрочной перспективе не должен основываться на чрезмерно унифицированной, лишенной эластичности и подвижности конструкции, что обусловлено конституционным требованием эффективности политического и социально-экономического развития страны.

5. Чтобы гарантировать конституционные основы федерализма и местного самоуправления в единой системе публичной власти, законодатель должен стремиться, по возможности, к максимально полному разграничению предметов ведения и полномочий. Область совместного ведения создает конкурирующую среду, которая чревата потенциальными конфликтами. Органы государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований, по общему правилу, должны пользоваться гарантированной законом возможностью принятия самостоятельных решений, что обеспечивается состоянием разграниченной компетенции соответствующих публично-территориальных образований и их органов.

6. Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не должен толковаться правоприменительной практикой как непреодолимое препятствие для

установления разнообразных моделей взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований.

7. Использованная федеральным законодателем методика детальной конкретизации положений статей 71-73, 76 и 132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях вступает в методологическое противоречие с содержанием ряда кодексов Российской Федерации и других специальных законов, одной из основных задач которых является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной и муниципальной власти. Нормы Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» должны представлять собой, главным образом, «частичную конкретизацию» норм статей 72 и 73 Конституции РФ, что, во всяком случае, не должно приводить к подмене отраслевого законодательства. Недостаточно обоснованным выглядит и чрезмерно полный перечень «вопросов местного значения» в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (несколько десятков пунктов для каждого вида муниципального образования) в сравнении с нормами ст. 132 Конституции РФ.

8. Движение полномочий должно осуществляться, главным образом, по воле законодательной учредительной власти: Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, уставов муниципальных образований. В редких случаях это право может быть передано народному представительству, которое реализуется в форме законотворчества (на федеральном или региональном уровнях), муниципального правотворчества (в местном самоуправлении). Распределение полномочий, в том числе посредством их делегирования, не должно осуществляться волей исполнительной власти.

9. Требуемое Конституцией РФ усиление роли законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований в механизме разграничения предметов ведения и полномочий не должно лишать органы исполнительной власти конституционного права на самостоятельность и ответственность в принятии юридически значимых решений. основополагающим конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий является императив субсидиарности как одна из форм реализации более фундаментального принципа разделения властей, не допускающего излишнего сосредоточения полноты публичной власти в компетенции какого-либо одного органа, должностного лица, уровня публичной власти и иного субъекта публично-властных отношений.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о категориях «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и «функции»;

– изложены концептуальные положения о механизме разграничения предметов ведения и полномочий;

– раскрыты исторические предпосылки и современное состояние правового обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями, их органами;

– обоснована необходимость совершенствования конституционно-правового механизма обеспечения единства системы публичной власти посредством разграничения предметов ведения и полномочий.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что результаты данного исследования могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления современной России, особенно – законодательных

(представительных) органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований.

Материалы диссертации могут быть также использованы в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин конституционно-правового содержания.

Апробация результатов диссертации осуществлялась путем ее обсуждения на заседаниях кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет». Положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, были представлены в выступлениях на международных, всероссийских и региональных научных мероприятиях, в том числе: «Защита прав и свобод человека: международный опыт и российская практика» (Москва, 2019); «Нравственные императивы в праве, образовании, науке и культуре» (Белгород, 2020); «Цифровые трансформации в развитии экономики и общества» (Липецк, 2021); «Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан» (Саратов, 2021); «Конституционализм: симбиоз науки и практики» (Белгород, 2022).

Результаты исследования отражены в пяти научных статьях, опубликованных в журналах из перечня ВАК при Минобрнауки России, научной статье в журнале, размещенном на международной наукометрической платформе Web of Science, пяти научных работах в других изданиях, входящих в национальную библиографическую базу данных «Российский индекс научного цитирования».

Структура диссертации обусловлена характером и объемом исследования; она состоит из введения, трех глав, охватывающих девять параграфов, заключения, списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы, охарактеризована степень научной разработанности, определены объект и предмет, цели и задачи, дана характеристика методологической базы исследования, указаны эмпирические и нормативные основы исследования, сформулирована научная новизна диссертации и основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Теоретико-методологические основы исследования механизма разграничения предметов ведения и полномочий в науке конституционного права»** – проведено исследование понятия и конституционно-правовой сущности института предметов ведения и полномочий (§ 1); исследованы проблемы разграничения предметов ведения и полномочий «по горизонтали» и «по вертикали» как способа реализации конституционного принципа разделения властей (§ 2); проведен системный анализ особенностей разграничения предметов ведения и полномочий в условиях федерализма и местного самоуправления (§ 3).

В исследовании рассматривается модель разграничения терминов «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция». Понятие предметов ведения имеет отношение к сфере государственной и муниципальной деятельности, которая, преимущественно, закреплена за публично-территориальными образованиями (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования). Понятие «предмет ведения» возможно распространить на органы публичной власти, но в большей мере это относится к органам «общей компетенции» (Президент РФ, Правительство РФ, высшие должностные лица и высшие исполнительные органы

субъектов РФ и т. д.). Однако органы специальной компетенции также имеют отношение к предметам ведения, но несколько ограниченного характера. Трактовка понятия «предметы ведения» не имеет прямого указания на полномочия, а также на права и обязанности, однако, в свою очередь, и полномочия, права и обязанности презюмируются в содержании предмета ведения.

Термин «полномочие» имеет легальную интерпретацию, связан напрямую с соответствующими правами или обязанностями лица. Понятие «предметы ведения» служит основанием для прояснения смысла полномочий как абстрактного нормативного явления. Содержание понятия «полномочия» тесно связано со сферой публичной власти уполномоченных на то субъектов правоотношений и представляет собой ее форму выражения; права и обязанности относятся больше к сфере статуса субъектов гражданского общества.

Полномочия – это «право», которое предоставлено законом. Термин «компетенция» объединяет и полномочия, и предмет ведения. Понятие «компетенция» включает и другие составляющие публично-правового статуса публично-территориальных образований и их органов, в том числе: функции, цели, задачи и ответственность. Из чего можно сделать вывод о наличии компетенции, предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также органов государственной власти и местного самоуправления.

Понятия «предметы ведения» и «полномочия» юридически дифференцированы и на конституционном, и на законодательном уровнях, однако в реальности это разграничение минимально. Опираясь на позицию Б.Н. Чичерина, в диссертации доказывается, что понятия предметы ведения и полномочия скорее ведут к общественному компромиссу, связаны с поиском консенсуса, чем к противостоянию и «борьбе за полномочия». Последнее, с точки зрения Б.Н. Чичерина, толкает общество

к «произволу», принуждению и самоуправству. В диссертации обосновывается, что «противостояние» ветвей власти представляет особый конституционный механизм демократического правового государства, позволяющий сдерживать притязания отдельной ветви власти и быть противовесом притязаний другой ветви власти, причем это «противостояние» должно находиться строго в юридических рамках.

Предметы ведения и полномочия институционализируют конфликт интересов всех ветвей и органов власти – законодательной, исполнительной и судебной, а также органов власти Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, что неизбежно приводит к «противостоянию» между ними, выходящему за юридические рамки, если четко не определены полномочия.

Механизмы отрешения и назначения (избрания) на должность высшего должностного лица субъекта РФ, досрочное прекращение полномочий выборных глав муниципальных образований носят временный характер, это связано, в большей мере, со спецификой современного этапа конституционного развития нашей страны.

В обычных условиях наиболее естественной формой замещения должностей глав субъектов РФ и муниципальных образований являются всеобщие, равные и прямые выборы, организуемые на состязательной основе и обеспечивающие постоянную ротацию народных избранников вслед за меняющимися политическими предпочтениями избирателей и появлением ярких политических лидеров. Для эффективной работы политической системы в целом, необходимо, с одной стороны согласовать потребности и интересы целостной суверенной государственной власти, с другой – обеспечить четкое функционирование институтов выборных органов и должностных лиц на основе эффективной деятельности конституционно-правового института, обеспечивающего разграничение

предметов ведения и полномочий между Федерацией, субъектами РФ, муниципалитетами и их органами.

В главе второй – **«Конституционно-правовые институты в разграничении предметов ведения и полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями»** изучены проблемы обеспечения исключительного ведения субъектов РФ и муниципалитетов как публично-территориальных образований (§ 1), выявлены тенденции развития института совместного ведения и конкурирующей компетенции на основе опыта зарубежных стран и современной России (§ 2), раскрыты перспективы правовой институционализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий в российской правовой системе (§ 3).

Для предметов ведения субъектов РФ и муниципальных образований важно, чтобы они были и стабильными, устойчивыми, и достаточно гибкими, что позволило бы лучше адаптироваться к текущей общественно-политической ситуации. «Концентрация» этой функции снижает договороспособность органов власти, уменьшает возможность консенсуального регулирования властных отношений и ограничивает законодательную практику регламентации разграничения предметов ведения и полномочий в конституциях, уставах и законах субъектов РФ, что закономерно приводит к потере «гибкости», способности «адаптироваться к текущим изменениям».

Процедуры разграничения предметов ведения и полномочий приводят к общей унификации, лишают пластичности и подвижности всю законодательную конструкцию, которая служит препятствием на пути неуклонного социально-экономического развития страны.

Развитие института совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований имеет позитивную тенденцию. Инкорпорация института в правовую систему страны помогла бы

разрешить ряд значимых практических задач, с которыми сегодня сталкиваются правоприменительные органы.

Компетенция государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления не может быть полностью разграничена. Институт совместного ведения – это механизм, «выпадающий» из общего правила. Для того чтобы добиться наибольшей эффективности функционирования федерализма и местного самоуправления, законодатель должен, по возможности, максимально четко разграничить предметы ведения и полномочия. Континуум совместного ведения создает конкурентную конфликтную среду, которая опасна потенциальными противоречиями. Высокая внутриведомственная конкуренция затрудняет функционирование конституционного механизма разграничения предметов ведения и полномочий.

Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями нуждается в дальнейшем совершенствовании, причем правоприменительная интерпретация не должна стать препятствием для развития разнообразных форм взаимодействия субъектов РФ и муниципальных образований. Возможны разнообразные конституционные модели взаимодействия в едином правовом пространстве, которые будут успешно сосуществовать друг с другом, опираясь на научные разработки и положительную практику государственного и муниципального строительства зарубежных стран.

Механизм наделения отдельными государственными полномочиями, в определенной мере, помогает нивелировать разногласие между англо-саксонской и романо-германской моделями местного самоуправления, которые методологически противостоят друг другу и имеют своих сторонников в современной отечественной науке, а также в отечественных законодательных моделях и судебных решениях.

Местное самоуправление в Российской Федерации в целом опирается на романо-германскую традицию, однако законодательство о местном самоуправлении имеет много общего с англо-саксонской правовой системой. Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями продолжает модель вертикального взаимодействия органов власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Однако чрезмерное усиление института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями контрпродуктивно, так как возникает опасность зависимости местного самоуправления от государственной власти, что наносит ущерб любой модели местного самоуправления (англо-саксонская, романо-германская, иберийская и т. п.).

Муниципальные образования современной России нуждаются в стабильной, установленной законом компетенции, которая гарантирует местному сообществу самостоятельную, в рамках своей ответственности, деятельность по решению вопросов местного значения без какого-либо вмешательства государственных органов.

В третьей главе – **«Проблемы совершенствования правового обеспечения единства системы государственной и муниципальной власти при разграничении предметов ведения и полномочий»** – исследованы проблемы систематизации законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований (§ 1), дана характеристика подвижности полномочий и стабилизации законодательства об их разграничении в поисках надлежащего конституционно-правового баланса (§ 2); разработаны модели сочетания законодательных и договорных форм в разграничении предметов ведения и полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов (§ 3).

Компетенция органов власти Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в общем виде разграничена в Конституции РФ в статьях 71-73, 76 и 132. Методика детальной конкретизации положений статей 71-73, 76 и 132 Конституции РФ в федеральных законах об общих принципах организации публичной власти в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, примененная федеральным законодателем, вступает в методологическое противоречие с содержанием ряда кодексов Российской Федерации и других специальных законов, одной из основных задач которых является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Полагаем, что нормы Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» должны представлять собой не более, чем «частичную конкретизацию» норм статей 72 и 73 Конституции РФ, которая, во всяком случае, не должна подменять отраслевое законодательство в сфере функционирования механизма разграничения предметов ведения и полномочий.

Перечень «вопросов местного значения» по смыслу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является излишне детализованным (несколько десятков пунктов для каждого вида муниципального образования), в то время как Конституция РФ (ст. 132) предлагает список, по разным подсчетам, от четырех до шести пунктов «вопросов местного значения».

В диссертации отстаивается точка зрения, что законодатель не вправе чрезмерно расширять круг «вопросов местного значения» до числа, в десятки раз превышающего конституционную норму. Конституция РФ содержит сравнительно «небольшой» перечень «вопросов местного значения», вмешательство в которые со стороны государства не

допускается (ст. 132 Конституции РФ). В результате конституционной реформы от 2020 г. нормы ст. 132 Конституции РФ не претерпели кардинальных изменений в части перечня прав и обязанностей, совместимого с положениями ст. 71-73 Конституции РФ.

При этом федеральные кодексы и другие отраслевые законодательные акты, на наш взгляд, должны содержать более подробные и конкретизированные нормы о разграничении предметов ведения и полномочий на основе единой методики правового регулирования, которая соответствовала бы требованиям Конституции РФ и федеральных законов об общих принципах организации власти в субъектах РФ и местного самоуправления современной России.

Законодательство о разграничении предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями в условиях усиления единства публичной власти при одновременном сохранении более приоритетного принципа (в силу основ конституционного строя, гл. 1 Конституции РФ), а именно «не вхождения» органов местного самоуправления в систему органов государственной власти – нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии, причем в основу этого целесообразно положить методологические свойства и приемы, характерные для федеративных отношений.

Чтобы не допустить потери самостоятельности местного самоуправления в соответствии с рекомендациями Европейской хартии местного самоуправления, обеспечить подлинную автономию самоуправляющихся единиц при, одновременно, разумной централизации публичной власти, необходимо определенным образом реорганизовать имеющийся механизм разграничения предметов ведения и полномочий. В числе прочего, этому может способствовать разумное сочетание конституционного, законодательного и договорного способов разграничения предметов ведения и полномочий. Ни один из этих

способов не должен юридически исключаться в организации взаимодействия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Основополагающим конституционным принципом разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами РФ и муниципалитетами был и остается императив субсидиарности, как одна из форм реализации фундаментального принципа разделения властей, который не допускает излишнего сосредоточения всей полноты публичной власти в компетенции какого-либо одного органа, должностного лица, тем более – уровня публичной власти. Каждый конституционно значимый шаг в направлении разграничения предметов ведения и полномочий приводит к исключению полноты притязаний федеральных властей на публичную власть, позволяя субъектам РФ и муниципалитетам самим принимать ответственные решения. Полагаем, что данный путь развития исследуемой группы регулируемых конституционным правом общественных отношений является предпочтительным для неуклонно развивающейся России, которая имеет важные перспективы для дальнейшего общественно-политического развития.

В **заключении** приведены основные результаты диссертационного исследования в форме теоретических выводов и практических предложений.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Статьи рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций:

1. Ефимов, Г.А. Разграничение предметов ведения и полномочий «по вертикали» как способ реализации конституционного принципа разделения властей / Г.А. Ефимов // Юридический мир. 2019. № 6. С. 20-23. (0,46 п.л.).

2. Ефимов, Г.А. Разграничение предметов ведения и полномочий «по горизонтали» как способ реализации конституционного принципа разделения властей / Г.А. Ефимов // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 23-30. (0,92 п.л.).

3. Ефимов, Г.А. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правовые формы и проблемы регулирования / Г.А. Ефимов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 37-41. (0,57 п.л.).

4. Ефимов, Г.А. Подвижность полномочий и стабилизация законодательства об их разграничении: поиск конституционно-правового баланса / Г.А. Ефимов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 37-41. (0,57 п.л.).

5. 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. (0,57 п.л.).

Публикации в изданиях, индексируемые в международных системах цитирования:

6. Efimov, G.A. Economia da educação: Interação das autoridades locais e promotoria / Efimov, G.A., Markhgeym, M.V., Mokrousova, K.A., Shemetova, O.Y. Otuzyan, D.A. // Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara. 2022. v. 26, n. esp. 5. (1,15/0,2 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

7. Ефимов, Г.А. Понятие и конституционно-правовая сущность института предметов ведения и полномочий / Г.А. Ефимов // Вестник Международного юридического института. 2018. № 4 (67). С. 87-95. (0,51 п.л.).

8. Ефимов, Г.А. Особенности разграничения предметов ведения и полномочий в условиях федерализма и местного самоуправления: опыт

советской и царской России / Г.А. Ефимов // Вестник Международного юридического института. 2019. № 1 (68). С. 163-170. (0,46 п.л.).

9. Ефимов, Г.А. Сочетание законодательных и договорных форм в разграничении предметов ведения и полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов / Г.А. Ефимов // Защита прав и свобод человека: международный опыт и российская практика: Межвузовская научно-практическая конференция. Сборник материалов, Москва, 09 декабря 2019 года / Под редакцией С.А. Глотова, М.Ф. Гацко. Москва: Белый Ветер. 2020. С. 113-124. (0,69 п.л.).

10. Ефимов, Г.А. Подвижность полномочий и стабилизация законодательства об их разграничении: опыт России и зарубежных стран / Г.А. Ефимов // Вестник Международного юридического института. 2020. № 3 (74). С. 39-48. (0,57 п.л.).

11. Ефимов, Г.А. Закон и договор как способы разграничения предметов ведения и полномочий в конституционном государстве: проблемы правового регулирования / Г.А. Ефимов // Вестник Международного юридического института. 2020. № 4 (75). С. 41-50. (0,57 п.л.).