

УДК 321

***ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВОК***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России,

Краснодар, Россия

Аннотация

На концептуальном уровне исследуется проблема осуществления контрольных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации за деятельностью органов местного самоуправления с учетом внесенных в Конституцию России поправок. Анализируются соответствующее постановление Конституционного Суда России, федеральные законы, научные труды по заявленной теме. Обосновывается вывод о том, что принцип самостоятельности местного самоуправления не следует абсолютизировать.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы госвласти, субъекты Федерации, контроль, полномочия, Конституционный Суд, самостоятельность, ответственность.

***POWERS OF FEDERATION SUBJECTS TO CONTROL
FOR THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT
IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS***

Uporov I.V.

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,

Krasnodar, Russia

Annotation

At the conceptual level, the problem of exercising control powers of state authorities of the constituent entities of the Federation over the activities of local self-government bodies is investigated, taking into account the amendments made to the Constitution of Russia. The corresponding decision of the Constitutional Court of Russia, federal laws, scientific works on the stated topic are analyzed. The conclusion is substantiated that the principle of self-sufficiency of local self-government should not be absolutized.

Key words: local government, government bodies, subjects of the Federation, control, powers, Constitutional Court, independence, responsibility.

Воссозданный после распада СССР институт местного самоуправления в России развивается весьма противоречиво. Так, в действующем ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» № ФЗ-131 от 6 октября 2003 г. [1] (далее – ФЗ-131) по сравнению с предшествовавшим федеральным законом с тем же названием [2] компетенция местного самоуправления некоторым образом снижена, одновременно расширены полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по регулированию вопросов местного самоуправления, замещению должности главы муниципального образования (глав местной администрации) кандидатами от губернаторов, и в целом, с учетом изменений в ФЗ-131 в последние годы в этом же направлении, наблюдается тенденция централизации управления в данной сфере общественных отношений, что встречает неоднозначную оценку в муниципально-правовой литературе [3; 4]. В этом же контексте следует рассматривать поправки к Конституции России, принятые законодателем в начале 2020 г. и получившие одобрение на всероссийском голосовании 1 июля 2020 г. И если раньше в ст. 12 Конституции России имелось положение о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [5] (там же указывается, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» [5]),

то теперь согласно ч. 3 ст. 132 Конституции России «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» [5].

Такие решения актуализируют вопрос о степени самостоятельности органов местного самоуправления, и, соответственно, оптимизации видов и содержания полномочий органов госвласти субъектов Федерации по контролю за деятельностью органов местного самоуправления. При этом мы поддерживаем точку зрения С.А. Коршунова о том, что информационная и контрольная составляющие в отношениях «субъект Федерации-муниципальное образование» не должны противопоставляться самостоятельности муниципалитетов [6, с. 34]. Более того, мы полагаем, что с учетом относительного небольшого опыта функционирования в нашей стране института местного самоуправления, нехватки кадров в муниципалитетных аппаратах, того же хронического недофинансирования муниципальных образований, когда остро встает вопрос об эффективном использовании имеющихся бюджетных средств, дополнительный контроль со стороны органов госвласти субъектов Федерации за деятельностью органов местного самоуправления будет более полезен, чем отсутствие такового.

Вместе с тем, поскольку субъекты Федерации и муниципальные образования представляют собой различные уровни территориально-публичных образований, то, с учетом поправок к Конституции России, требуется уточнить концептуальные основы указанного контроля. Мы полагаем, что такие основы следует выделять прежде всего из решений Конституционного Суда Российской Федерации (КС РФ), учитывая, что за прошедшие четверть века КС РФ на своем уровне осмысли самые различные стороны функционирования института местного самоуправления. Нас в этой связи интересует постановление КС РФ, где

прямо комментируются вопросы контроля деятельности органов местного самоуправления со стороны органов госвласти субъектов Федерации, а именно речь идет о Постановлении КС РФ от 30 ноября 2000 г. [7] Рассмотрим этот акт подробнее.

Предметом запроса в КС РФ стала новая на тот момент времени (22 марта 1999 г.) редакция Устава (Основного Закона) Курской области. В частности, оспаривалась конституционность ст. 89 и 90, согласно которым областная Дума, губернатор Курской области и уполномоченные ими органы могли осуществлять госконтроль за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе это касалось целесообразности использования средств, переданных муниципалитетам областными органами госвласти (вопрос целесообразности представляется очень важным, и ниже мы к нему вернемся). Спорной была также позиция, при которой субъектом предъявления контрольных требований к органам местного самоуправления могли выступать не только органы госвласти областного уровня, но и органы госвласти районного уровня, которые существовали тогда в Курской области. Между тем, как указывал заявитель (ГД ФС РФ), в Конституции России предусмотрен только один случай госконтроля за органами местного самоуправления - за реализацией муниципалитетами переданных им отдельных государственных полномочий, в иных случаях допускается только судебный контроль.

В указанном постановлении КС РФ отмечается, что Конституция России прямо предусматривает подконтрольность государству деятельность муниципалитетов по реализации переданных им госполномочий и предполагает также общий контроль за законностью деятельности местного самоуправления (ч. 2 ст. 132, ч. 2 ст. 15), что, однако, не должно нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления. Соответственно устанавливаются пределы полномочий субъекта Федерации в контроле за законностью деятельности муниципалитетов, рамки которого в соответствии с Конституцией России конкретизируются

федеральными законами. Вопреки этим положениям, как отметил КС РФ, в ст. 89 Устава Курской области госконтроль за деятельностью органов местного самоуправления определялся как общий принцип взаимоотношений между областными органами госвласти и органами местного самоуправления. При этом формы, пределы и порядок осуществления госконтроля однозначно не были определены, включая и перечень осуществляющих его органов госвласти, уполномоченных осуществлять такой контроль. Соответственно указанные нормы Устава Курской области не исключает установление фактически неограниченного контроля за деятельностью муниципалитетов с точки зрения ее целесообразности, что противоречит конституционным положениям о самостоятельности местного самоуправления. КС РФ усмотрел также в ст. 89 и 90 Устава Курской области нормы, допускающие (то есть речь не идет о прямых нормах) не опосредованные судебным контролем отмену областными органами госвласти незаконных, по их мнению, муниципальных правовых актов либо оспариваемые нормы могут также трактоваться как позволяющее областным органам госвласти принимать самостоятельные решения, которыми прекращаются акты органов местного самоуправления, а это является нарушением конституционные гарантии местного самоуправления, в том числе включая право на судебную защиту (ст. 10, 12, 130, 131, 132 и 133 Конституции России).

При этом КС РФ оставил без своего внимания то обстоятельство, что в 3 и 4 ст. 89 Устава Курской области воспроизводятся отдельные положения ст. 8 Европейской хартии местном самоуправлении, где содержатся нормы о возможности контроля за муниципалитетами со стороны государства, что вполне объяснимо, учитывая, что в Хартии этот принцип контроля лишь провозглашается, а конкретные контрольные полномочия должны определяться соответствующими законами. В этом же контексте другая важная мысль в рассматриваемом постановлении КС РФ заключается в том, что указанные выше выводы не означают, что контроль за законностью в деятельности муниципалитетов не могут

осуществлять управомоченные на это органы госвласти (на основе Конституции России и федеральных законов), которые, в частности, вправе обращаться к органу местного самоуправления с предложением о приведении муниципального правового акта, не соответствующего, по мнению органов госвласти, действующему законодательству, в соответствие с таковым, поскольку такое обращение не означает прекращения или приостановления действия муниципального правового и не исключает судебный контроль, равно как не ограничивает для муниципалитетов гарантии судебной защиты (это касается, например, органов прокуратуры, Роспотребнадзора, Ростехнадзора и других контролирующих структур как федерального, так и регионального уровней).

Данное постановление КС РФ содержит в целом разумные и взвешенные выводы. Однако по ряду позиций позиция КС РФ представляется неоднозначной, причем мы не касаемся тех выводов, которые основываются на, наш взгляд, на явно выходящем за пределы разумного толкования предположении, о том, что нормы Устава Курской области могут допускать прямое вмешательство областных органов власти субъекта Федерации в деятельность органов местного самоуправления (отменять муниципальные правовые акты), что вряд ли можно признать как убедительный методологический прием в толковании права; речь прежде всего о конституционно-правовой сущности осуществления контроля со стороны органов государственной власти субъекта Федерации за органами местного самоуправления. В данном случае КС РФ осуществил толкование буквально, как и должен это делать КС РФ, но это толкование все же имеет уклон, определяемый заведомым приоритетом принципа самостоятельности местного самоуправления над принципом ответственности органов публичной власти разных уровней за соблюдение на этой же территории прав и свобод человека и гражданина. Мы полагаем, что при сопоставлении этих принципов, которые отражают соответственно два явления (одно из них - сохранение самостоятелно-

сти местного самоуправления, а второе - одновременно проявляемая неспособность местного самоуправления обеспечить решение вопросов местного значения) приоритет внимания вышестоящих органов публичной власти должен отдаваться второму явлению.

Если сказать по-другому, то для чего нужно непременно обеспечивать самостоятельность местного самоуправления, если оно не может, по разным причинам, решать вопросы местного значения? Дело в том, что во многих муниципальных образованиях органы местного самоуправления не могут в силу разных причин решать вопросы местного значения в должном объеме. И получается, что абсолютизация абстрактного принципа самостоятельности местного самоуправления важнее реального положения дел, для улучшения которого и создается местное самоуправление. Однако российское общество на данном этапе своего развития с точки зрения организации местного самоуправления и его эффективности еще не может соответствовать тем ожиданиям, которые имели место ранее. И указанная выше централизация местного самоуправления обусловлена как раз прежде всего тем, что далеко не всегда органы и должностные лица местного самоуправления справляются со своими обязанностями [8; 9; 10], и власти субъектов Федерации вынуждены предпринимать меры (справедливости ради – не всегда соразмерные) для того, чтобы жители муниципальных образований не ущемлялись в своих правах и свободах. Причем ситуация настолько назрела, что потребовалось вносить указанную выше поправку к Конституции России. И поэтому институт местного самоуправления в России должен развиваться со своей спецификой, которая как раз и предполагает более высокий уровень контроля за деятельностью местного самоуправления со стороны органов госвласти, чем в других странах, где местное самоуправления существует уже несколько столетий. По мере совершенствования местного самоуправления будет снижаться и уровень контроля со стороны государства за его деятельностью, так как местное самоуправление – это не застывшее явление, а непрерывный процесс. И в этом

процессе, как представляется, будет востребовано новое постановление КС РФ по рассматриваемому вопросу – теперь уже с учетом новой редакции ст. 132 Конституции России, и мы полагаем, что запрос на такое постановление не заставит себя долго ждать, учитывая актуальность проблемы и неоднозначность соотношения ст. 12 и ч. 3 ст. 132 Конституции России, принятой в новой редакции.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25. 07. 2020 г.).

2. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - N 35. - Ст. 3506.

3. Буйкин А.Ю. Вопросы укрупнения муниципальных образований и ликвидации муниципального управления на низовом уровне // Вестник Московской международной академии. - 2019. - № 1. – С. 56-65.

4. Новокрещенов А.В. От централизации местных Советов к централизации местного самоуправления // Развитие территории. - 2018. - №1 (11). – С. 22-26.

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25. 07. 2020 г.).

6. Коршунов С.А. Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журнал российского права. - 2006. - N 9. - С. 32-39.

7. Постановление Конституционного Суда России 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 // Российская газета. 2000. 19 декабря.

8. Карелин Е.Г. Структурные противоречия муниципальной реформы в Московской области // Россия: тенденции и противоречия развития. Вып. 15. Часть 1. - М.: ИНИОН, 2020. – С. 676-578.

9. Левина В.В. Особенности и проблемы реализации полномочий муниципальных образования в городах федерального значения // Вопросы управления. - 2020. - № 1 (62). - С. 35-49.

10. Ермакова Е.А. Особенности финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления // Вестник Саратовского социально-экономического университета. - 2019. - № 3 (77). - С. 156-159.

Оригинальность 91%