

РОЛЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗВИТИИ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2014 Е.Е. Жеребцова*

Ключевые слова: принцип, местное самоуправление, конституционное правосудие, конституционный контроль, конституционная жалоба.

Рассмотрено содержание принципов местного самоуправления, исследованы проблемы их реализации на современном этапе государственно-правового строительства. Отдельное внимание уделено вопросу отражения принципов местного самоуправления в практике конституционного правосудия.

На современном этапе развития юридической науки изучению принципов местного самоуправления уделено существенное внимание. Назовем лишь некоторых ученых, исследовавших обозначенную тематику: Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Н.В. Джагарян, И.А. Корзина, Э.Р. Курманов, О.Е. Кутафин, Л.Н. Недокушева, Н.В. Постовой, В.И. Фадеев и др. В трудах одних из названных ученых проводится комплексное исследование понятия, содержания и видов принципов местного самоуправления, в работах других обозначены проблемы реализации отдельных принципов местного самоуправления и предложены некоторые способы их решения.

Под принципами местного самоуправления следует понимать базовые начала его организации и функционирования, в которых находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местного самоуправления. Актуальность и значимость всестороннего исследования принципов местного самоуправления обусловлены тем, что они не только определяют организацию и функционирование местного самоуправления, но и помогают уяснить сущность самого местного самоуправления, его отличительные признаки, выявить особенности правовой регламентации, а также проблемы реализации в конкретном государстве, устраняемые различными способами, в том числе посредством конституционного судопроизводства.

В ст. 12 Конституции Российской Федерации раскрывается важнейшая характеристика

российского государства - местное самоуправление, провозглашается его самостоятельность, что является принципиальной новеллой современного российского конституционного права. Наряду с конституционными нормами, правовое закрепление принципов местного самоуправления на федеральном уровне содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", названном В.С. Тимченко "конституцией местного самоуправления"¹ (далее - ФЗ № 131), и др. Говоря о территориальных уровнях регламентации принципов местного самоуправления, не следует забывать и о законодательстве субъектов Федерации, а также о местном уровне (например, закон Белгородской области "Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области"², Устав городского округа "Город Белгород"³).

Принципы местного самоуправления, как верно подчеркнул В.И. Васильев, определяют основы формирования и деятельности местного самоуправления, а также важнейшие элементы муниципальной власти как конституционно-правового института⁴. В развитии мнения В.И. Васильева, говоря о местном самоуправлении и конституционном правосудии, следует заметить, что именно Конституционный суд Российской Федерации (далее - КС РФ) впервые официально ввел в оборот дефиницию "муниципальная власть", рассматривая ее в качестве разновидности публичной власти. Приведем конкретные примеры из практики конституционного судопро-

* Жеребцова Елена Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент Белгородского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации. E-mail: zherebtsovae@gmail.com.

изводства. Так, в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П⁵ КС РФ, говоря о городах районного подчинения, иных поселениях в районах республик в составе Российской Федерации (т.е. о муниципальных образованиях), подчеркнул тот факт, что в них не могут формироваться органы государственной власти (представительные и исполнительные), а публичная власть на этом уровне осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, которые не входят в систему государственной власти. КС РФ также указал на недопустимость местного самоуправления органами государственной власти. Спустя примерно год в Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П КС РФ, оценивая конституционность отдельных положений законодательства Республики Коми, отметил (относительно местных представительных органов власти в Республике Коми): тот факт, что они являются властными органами, сам по себе не говорит об их государственно-правовой природе. Далее, на наш взгляд, следовала ключевая фраза: “Публичная власть может быть и муниципальной”⁶ (подчеркнуто мною. - *Прим. авт.*). В своем постановлении более позднего периода КС РФ отметил, что “муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества”, а субъектом осуществления муниципальной власти выступает население муниципального образования⁷ (подчеркнуто мною. - *Прим. авт.*).

Заметим, что на современном этапе развития муниципально-правовой науки термин “муниципальная власть” активно используется авторами, как в учебной⁸, так и в научной литературе⁹.

Практика также свидетельствует и о систематическом проведении в различных уголках нашей страны (в том числе и на территории Белгородской области) всевозможных научных и научно-практических мероприятий по проблемам осуществления муниципальной власти, что еще раз подтверждает актуальность и значимость данного исследования. Относительно Белгородской области хотелось бы привести следующие примеры. Так, 5 мая 2011 г. прошла международная научно-практическая конференция “Местное самоуправление: история и современность”, посвященная 15-летию местного самоуправ-

ления в Белгородской области¹⁰, 29 сентября 2011 г. - онлайн-конференция с депутатами Белгородской областной думы по вопросам местного самоуправления¹¹, 28 августа 2013 г. - VIII съезд ассоциации “Совет муниципальных образований Белгородской области”¹² и др. Следует также напомнить и об активно внедряемом на территории всей Российской Федерации и Белгородской области в частности ежегодном проекте европейской недели местной демократии, в рамках которого проводятся мероприятия по сближению граждан и муниципальной власти¹³.

Подытожив сказанное, констатируем, что в настоящее время термин “публичная власть” не является синонимом “государственной власти”, а с точки зрения своего содержания, термин “публичная власть” включает в себя и государственную, и муниципальную власть, которые являются ее формами (моделями).

Относительно вопроса о видах принципов местного самоуправления необходимо отметить следующее. Изучение научной и учебной литературы дает основание сделать вывод, что авторами предлагаются различные подходы к классификации принципов местного самоуправления. Рассмотрим некоторые из них. Так, В.И. Васильев приводит достаточно развернутую классификацию принципов местного самоуправления, подразделяя их на две группы. К первой группе ученый относит принципы, которые устанавливают положение муниципальной власти в общей системе публичной власти, включая компетенционную обособленность органов местного самоуправления, отсутствие в их отношениях с органами государственной власти признаков субординации и подчиненности, организационную самостоятельность органов местного самоуправления, соразмерность материальных ресурсов органов местного самоуправления их компетенции, гарантированность права органов местного самоуправления на судебную защиту и др. Вторую группу, по мнению В.И. Васильева, составляют принципы, обусловленные демократическими основами нашего государства и функционирования муниципальной власти. В обозначенную группу входят принцип законности, гласность деятельности органов местного самоуправления, их подотчетность и подконтрольность населению муниципального

образования, принцип выборности и сменяемости депутатского корпуса, обязательное наличие представительных органов местного самоуправления и др.¹⁴

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, следуя букве ФЗ № 131 (в том числе его преамбуле), подразделяют общие принципы организации местного самоуправления на четыре группы, включая общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы¹⁵. При этом авторы весьма точно подметили, что каждый из названных принципов “может быть выражен в виде своеобразной системы более конкретных принципов”¹⁶.

В отличие от предыдущих классификаций в учебнике “Муниципальное право Российской Федерации” под редакцией А.В. Колесникова основные принципы организации местного самоуправления не предлагается делить на какие-либо группы. Среди них авторы выделяют принципы законности правового регулирования и осуществления местного самоуправления, организационного обособления органов местного самоуправления, самостоятельности осуществления местного самоуправления в пределах собственных полномочий, приоритета форм прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления, финансовой самостоятельности муниципального образования, выравнивания уровня бюджетной обеспеченности органов и должностных лиц местного самоуправления, многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления¹⁷. По аналогичному пути (без деления принципов местного самоуправления на отдельные группы) идет и авторский коллектив учебника “Муниципальное право России” под редакцией С.А. Авакьяна, предлагая, однако, более узкий перечень общих принципов местного самоуправления, включая принципы организации местного самоуправления в интересах населения, самостоятельности местного самоуправления, многообразия организационно-правовых форм местного самоуправления, гласности, законности, соблюдения прав и свобод личности, государственной гарантированности местного самоуправления¹⁸.

В силу ограниченности объема проводимого исследования обратим внимание лишь

на некоторые из проблем, связанных с реализацией обозначенных ранее принципов местного самоуправления, рассмотрев их содержание и отражение в практике конституционного правосудия. Как отмечалось ранее, одним из ключевых принципов местного самоуправления является его самостоятельность, включающая в себя ряд аспектов. Самостоятельность и обособленность местного самоуправления, прежде всего, предполагает установление запрета в отношении органов государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения. В данной связи органы местного самоуправления, их должностные лица, иные уполномоченные на то лица вправе принимать муниципальные правовые акты, включая устав, правовые акты, на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и должностных лиц местного самоуправления, порядок принятия которых регулируется специальной гл. 7 ФЗ № 131.

Самостоятельность местного самоуправления также предполагает и самостоятельность в решении населением вопросов местного значения, что напрямую зафиксировано в ст. 130 Конституции Российской Федерации. Наличие подобного аспекта обусловлено демократическим характером нашего государства, возможностью реализации различных форм прямой демократии, а также реализации народом своей власти посредством представительной демократии. В постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П КС РФ подчеркнул, что представительные органы местного самоуправления призваны обеспечивать выражение воли местного населения и осуществлять основную функцию муниципального правотворчества¹⁹. Спустя год в определении № 252-О-О КС РФ указал, что в условиях местного самоуправления крайне важным является обеспечение максимально тесных (прямых) контактов населения с органами местного самоуправления²⁰. Как верно подметила Н.В. Джагарян, муниципальные органы представительной демократии выражают полновластие местного сообщества²¹.

Наряду с формами прямой демократии, применяемыми как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ (например, выборы, референдум, собрания граждан и др.), законодатель предусмотрел и такие формы, которые используются только на местном уровне: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления (ст. 24 ФЗ № 131), правотворческая инициатива (ст. 26 ФЗ № 131), территориальное общественное самоуправление (ст. 27 ФЗ № 131), публичные слушания (ст. 28 ФЗ № 131) и др. Изучение практики российского конституционного судопроизводства свидетельствует, что вопросы реализации отдельных форм прямой демократии на местном уровне неоднократно становились предметом конституционного нормоконтроля. Так, в определении от 10 апреля 2002 г. № 92-О среди прочих положений законодательства о местном самоуправлении КС исследовал и оценивал нормы о территориальном общественном самоуправлении как одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления²².

В Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П КС РФ исследовал отдельные аспекты принципа выборности и сменяемости депутатского корпуса местного самоуправления, а также вопрос о видах избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов²³. В обозначенном постановлении КС РФ отметил, что выбор вида избирательной системы является вопросом политической целесообразности и зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития государства на определенном этапе исторического развития. При этом законодательное регулирование видов избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти для решения вопросов местного значения с учетом исторических, культурных и иных местных традиций. КС РФ признал необходимость регламентации на законодательном уровне условий применения видов избирательных систем в зависимости от различных критериев, в том числе от численности избирателей муниципального обра-

зования, вида муниципального образования и иных критериев.

Обратим внимание, что предметом конституционного разбирательства в КС РФ выступали и иные вопросы организации и функционирования органов местного самоуправления и их должностных лиц. Например, 27 июня 2013 г. КС РФ принял постановление № 15-П, в котором были признаны неконституционными положения ч. 3 и 10 ст. 40 ФЗ № 131 в той мере, в какой они допускают в правоприменительной практике проведение досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не предоставляют гарантий реального восстановления прав главы муниципального образования, удаленного в отставку, в случае признания судом незаконным соответствующего решения представительного органа местного самоуправления²⁴. Нормы о начале и окончании срока полномочий выборного должностного лица местного самоуправления затрагивались и в определении КС от 17 июля 2012 г. № 1487-О²⁵.

В практике конституционного судопроизводства затрагивались и иные принципы местного самоуправления, в том числе по вопросам, касающимся муниципально-территориальных изменений (например, относительно механизма учета мнения населения при изменении границ муниципального образования²⁶), финансово-экономической основы местного самоуправления²⁷.

Проведенное исследование дает основание с сожалением признать, что, несмотря на десятилетнюю историю существования ФЗ № 131, до настоящего момента на законодательном уровне остаются нерешенными проблемы в области регламентации и реализации отдельных принципов местного самоуправления. Многие ученые верно подчеркивают, что на современном этапе государственно-правового строительства далеко не все положения ФЗ № 131 являются совершенными в полном объеме. Так, И.Е. Ильичев, критично оценивая отдельные положения ФЗ № 131, обращает внимание на отсутствие в нем нормативных определений сущности терминов “муниципальное образование” и “границы муниципальных образований” как системообразующих понятий²⁸. О несовер-

шенстве ФЗ № 131 наглядно свидетельствуют систематически вносимые в него изменения и дополнения, а также практика конституционного правосудия.

В заключение приведем весьма точное, на наш взгляд, высказывание В.С. Тимченко, справедливо отметившего, что в ФЗ № 131 с момента его принятия изменения вносились уже 84 раза, а “судя по тем проблемам, которыми мучается местное самоуправление, править действующий закон придется и дальше”²⁹.

¹ См.: *Шкель Т.* Десять лет с правом переписки. Депутаты оценили реформы. URL: <http://www.rg.ru/2013/10/08/duma.html>.

² Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области: закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. № 177 : [в ред. закона Белгородской области от 14 июля 2010 г. № 363] // Белгородские известия. 2005. № 57-58. 8 апр.

³ О принятии Устава городского округа “Город Белгород”: решение Белгородского городского Совета депутатов от 29 ноября 2005 г. № 197 : [в ред. решения от 28 мая 2013 г. № 734] // Наш Белгород. 2005. № 50. 16 дек.

⁴ *Васильев В.И.* Муниципальное право России: учебник. М., 2012. С. 36-37.

⁵ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

⁶ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

⁸ См., например: *Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н.* Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. М., 2011. С. 96-97, 102, 107.

⁹ См. подробнее: *Соловьев С.Г.* Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации // Российская юстиция. 2011. № 8. С. 2-6; *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 12-15.

¹⁰ См. подробнее: Международная научно-практическая конференция “Местное самоуправление: история и современность”. URL: <http://www.belduma.ru/news/detail.php?ID=2850>.

¹¹ См. подробнее: Онлайн-конференция. URL: <http://белру.рф/news/online/2011/09/29/57733.html>.

¹² См. подробнее: VIII съезд ассоциации “Совет муниципальных образований Белгородской области” // Сайт губернатора Белгородской области Е.С. Савченко. URL: <http://www.savchenko.ru/events/2617.html>.

¹³ См.: Европейская неделя местной демократии: материалы Ассоциации “Совет муниципальных образований Белгородской области”. URL: http://www.asmobel.ru/pages.php?url=/selfgovernment/europe_democracy.

¹⁴ См. подробнее: *Васильев В.И.* Указ. соч. С. 37-39.

¹⁵ См. подробнее: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М., 2010. С. 99-103.

¹⁶ Там же. С. 102.

¹⁷ См. подробнее: Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.В. Колесникова. М., 2011. С. 48-53.

¹⁸ См.: Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2011. С. 147-170.

¹⁹ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.

²⁰ По жалобе гражданки Семеневой Ларисы Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 37 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: определение Конституционного суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 252-О-О // Вестник Конституционного суда РФ. 2012. № 5.

²¹ См.: Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 64-68.

²² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 25. Ст. 2514.

²³ По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

²⁴ По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3647.

²⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части 3 статьи 40, части 18 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 4 статьи 10 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: определение Конституционного суда Российской Федерации от 17 июня 2012 г. № 1487-О // Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

²⁶ См., например: По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: определение Конституционного суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2092.

²⁷ См., например: По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования - городского округа “Город Чита”: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2190.

²⁸ Ильичев И.Е. О территориальной основе местного самоуправления // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2012. № 2. С. 29-30.

²⁹ Шкель Т. Указ. соч.

Поступила в редакцию 28.10.2013 г.