

О.Л. Еремейкина

**Принцип верховенства Конституции
Российской Федерации во взаимодействии органов
государственной власти субъектов
Российской Федерации и органов
местного самоуправления**

O.L. Eremejkina

**The Supremacy of the Russian Federation Constitution
in the Interaction between State Bodies
of the Russian Federation Subjects
and Municipal Authorities**

На основе теоретического материала и законодательной базы рассматривается принцип верховенства Конституции Российской Федерации во взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: верховенство, органы местного самоуправления.

В Российской Федерации за последние 25 лет сложилась система публичной власти, включающая государственную власть Российской Федерации, государственную власть субъектов Российской Федерации и местное самоуправление поселений, муниципальных районов и городских округов. В связи со значительными изменениями в организации публичной власти важным является вопрос о взаимодействии органов публичной власти различных уровней. Особое место в теории и практике государственного строительства Российской Федерации занимает вопрос взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления предполагает их партнерские и равные отношения в области управления, которое осуществляется ради достижения их общей цели – повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом.

Среди общих и специальных принципов взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления выделяется принцип верховенства Конституции Российской Федерации.

Верховенство Конституции РФ – это ее свойство, означающее распространение действия норм Конституции на всю суверенную территорию Российской Федерации и всех лиц, проживающих на данной тер-

ритории (за исключением случаев экстерриториальности) [2, с. 96].

Key words: supremacy, municipal authorities.

Основной Закон РФ устанавливает, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4) [1]. Признается верховенство не только федеральной Конституции, но федерального права вообще над правом субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В главе 1 «Основы конституционного строя», представляющей собой конституцию в конституции, утверждается: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15). Верховенство Конституции РФ указывает на господствующее (верховное) положение ее норм во всей национальной системе права.

Верховенство Конституции РФ приобретает дополнительное значение в условиях федеративного государственного устройства России, когда субъекты Российской Федерации имеют свою конституцию и свое законодательство. Республиканские конституции и принимаемые субъектами другие нормативные правовые акты не должны противоречить федеральной Конституции.

Верховенство Конституции РФ проявляется не только по отношению к законодательству, которое

будет принято в будущем, но и к законодательству, принятому до вступления Конституции РФ в силу. Так, в п. 2 раздела II Конституции РФ говорится, что «законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации».

Верховенство Конституции РФ обеспечивается особым порядком ее принятия и изменения; приданием конституционным нормам высшей юридической силы; повышенной правовой защитой конституционных предписаний.

Особое место Конституции РФ в регулировании взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления определяется прежде всего тем, что она:

1) устанавливает общие для всех субъектов Российской Федерации подходы к вопросам формирования и развития правовой основы местного самоуправления, определяет основные понятия и термины, используемые при правовом регулировании муниципальных отношений;

2) разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления;

3) определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия;

4) закрепляет общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации;

5) устанавливает общие принципы организации муниципальной власти, а также государственные гарантии осуществления местного самоуправления.

Местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией РФ. Понимание местного самоуправления как особой формы публичной власти находит свое выражение в правовых позициях Конституционного суда РФ. Так, при рассмотрении дела о проверке конституционности отдельных статей Конституции Республики Коми от 17 февраля 1994 г. и Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» [3] Конституционный суд РФ исследовал, какими органами – государственными или органами местного самоуправления – являются представительные и исполнительные органы, названные в Конституции Коми в качестве местных органов. Конституционный Суд РФ не только ввел термин «муниципальная власть», но и конституционализировал категорию «публичная власть», которая до этого времени не была формально-юридически закреплена. Публичная власть выступает в качестве родового понятия по отношению ко всем

административно-территориальным уровням организации населения в Российской Федерации [4].

Конституция РФ закрепила организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти. Однако на практике эффективное управление во всех сферах жизни общества невозможно без четко отлаженного механизма их взаимодействия. Большинство неудач, произошедших в экономике, социальной сфере связано именно с тем, что этот механизм дает сбой.

Поскольку местное самоуправление является институтом государственного устройства, встроенным в общегосударственную управленческую систему и решающим частично общегосударственные публичные дела, правовой основой для определения объема и содержания этих дел должны быть Конституция РФ и федеральные законы. Соответственно, вполне логично в ст. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) [5] говорится о том, что правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделяются федеральными законами в порядке, установленном указанным Федеральным законом, относится к полномочиям федеральных органов государственной власти.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно ст. 6 указанного Федерального закона, осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделяются законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом №131-ФЗ.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона №131-ФЗ «перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон».

Эта норма закрепляет важное положение о том, что иные федеральные законы по вопросам компетенции местного самоуправления должны соответствовать Федеральному закону №131-ФЗ.

Федеральное законодательное регулирование обеспечивает достаточную стабильность отношений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, при которых вмешательство органов государственной власти субъектов Российской Федерации в детали функционирования органов местного самоуправления сведено к минимуму. Это своего рода «дистанционный» контроль. Органы местного самоуправления могут действовать по собственному усмотрению до тех пор, пока они осуществляют свою деятельность в рамках закона [6, с. 29].

В отличие от регулирования отношений в сфере исключительной компетенции Российской Федерации, в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Конституция РФ допускает возможность принятия нормативных актов субъектами Российской Федерации. При этом следует иметь в виду требование коллизионной нормы, устанавливающей, что правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральному законодательству (ч. 5 ст. 76). Одним из возможных путей решения возникающих и способных возникнуть в будущем конфликтов между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросу об объеме и содержании законотворческой компетенции в отношении предметов совместного ведения является включение в законодательные акты, принимаемые Российской Федерацией, норм, четко определяющих правовое поле для законотворчества субъектов Российской Федерации. При этом в федеральном законодательном акте должно быть указано на законченность, т.е. недопустимость изменения и (или) расширения со стороны субъектов Российской Федерации правового регулирования тех отношений, которые нашли свое отражение в нем [7, с. 15]. Подобный подход позволил бы обеспечить правовую стабильность в отношениях между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, защитить местное самоуправление (чьи интересы прежде всего относятся к предметам совместного ведения) от непрекращающегося потока нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также получить большую правовую стабильность гражданам России.

В случаях принятия федерального закона по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние вправе развивать, конкретизировать собственными законами содержание таких федеральных законов. Однако в этом случае в силу юридического свойства верховенства федеральной Конституции достигается приоритет, верховенство федеральных законов.

Конституционный суд РФ развивает принцип верховенства Конституции РФ в своих правовых позициях, которые распространяют свое действие на нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти (законодательных, исполнительных) субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе при установлении процедур и механизмов разрешения коллизий и правовых споров. Субъекты Российской Федерации не могут изменять установленные Конституцией РФ приоритеты действия законов и иных нормативных правовых актов, ограничивать их применение, приостанавливать их действие, вводить какие-либо связанные с действием этих нормативных правовых актов процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами [8].

Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов закреплен формально-юридически. Однако попытки реализовать этот принцип далеко не всегда оказываются удачными, особенно в нашей стране [9, с. 4; 10, с. 32], как, впрочем, и в других странах, переживших или еще переживающих период господства тоталитаризма или даже обычный авторитарный политический режим. Правоприменители, воспитанные в условиях авторитаризма, рассматривают конституцию как нечто далекое от повседневной деятельности, как политическую декларацию, не имеющую для них практического значения. Для государственных и муниципальных служащих нормативное значение имеет прежде всего акт непосредственно вышестоящего субъекта управления, а из общенормативных источников – правовой акт своего ведомства. В лучшем случае происходит соизмерение своих действий с текущим законом, содержащим конкретные нормы. Это, к сожалению, относится и к судьям, в том числе судьям высшего ранга, и к руководителям органов исполнительной власти. Переход к демократии с необходимостью требует изменения такой психологии правоприменителя. Он должен научиться соотносить свои действия с высшим законом страны – конституцией. В противном случае нельзя обеспечить ее верховенство, она не будет реализовываться, и установленный демократический режим не сможет утвердиться.

Наряду с совершенствованием нормотворческой деятельности, важным средством обеспечения верховенства Конституции РФ в сфере взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является эффективно работающий механизм ее реализации. Это требует совершенствования практической деятельности государственных органов, органов местного самоуправления по созданию условий для претворения в жизнь Конституции РФ.

Становлению эффективно работающего механизма реализации Конституции РФ способствует общий подход Конституционного суда РФ к взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления. Так, Конституционным судом РФ была сформирована правовая позиция, в соответствии с которой Конституция РФ не исключает взаимодействия, в том числе и на договорной основе, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для

решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования [11].

Реализация принципа верховенства Конституции РФ является совместной задачей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, от слаженной работы и принимаемых решений которых зависит повышение уровня их взаимодействия, эффективность системы народовластия в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Невинская Е.В. Системообразующая функция Конституции Российской Федерации. – Барнаул, 2009.
2. Конституция Российской Федерации. – М., 1998.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. №3-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №4. – Ст. 532.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. №17-П // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №49. – Ст. 4948.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. – №40. – Ст. 3822.
6. Невинский В.В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. – 2003. – №11.
7. Аналитический доклад «Совершенствование взаимодействия между органами государственной и местной власти» / Программа ТАСИС. – М., 2001.
8. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. №92-О // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №29. – Ст. 3117.
9. Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №15.
10. Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. – 2008. – №11.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. №15-П // Собрание законодательства РФ. – 2000. – №50. – Ст. 4943.