Приложение 1 к Протоколу № 30

заседания Совета депутатов муниципального округа Тверской
от 20.02.2020 г.

Обращение Европейского клуба экспертов МСУ

20 января 2020 г. в Государственную Думу внесен проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». Указанным законопроектом, принятым Государственной Думой в первом чтении 23 января 2020 г., предлагается внести изменения и дополнения в т.ч. в статьи 132 и 133 Конституции РФ раздела 8 «Местное самоуправление». Предусматривается, что предлагаемые изменения в Конституцию РФ подлежат вынесению на общероссийское голосование. Пояснительная записка к законопроекту не содержит правовых обоснований необходимости внесения изменений в данные статьи, а также оценки возможных последствий этих изменений.

Обсудив содержание законопроекта, Европейский Клуб экспертов местного самоуправления, объединяющий многих ученых и экспертов в сфере местного самоуправления, считает необходимым заявить следующее:

1. Предлагаемое дополнение (частью 3) ст. 132 Конституции РФ вступает в противоречие со ст. 12 Конституции РФ, поскольку содержит неопределенное понятие «единая система публичной власти в РФ», которое позволяет трактовать его по усмотрению как законодателей различных уровней, так и правоприменительных органов. Правовая неопределенность данной нормы особенно очевидна в соотношении предусмотренного в ней понятия «единая система публичной власти в РФ» с положениями ст. 12 Конституции РФ, устанавливающими организационную и функциональную автономию местного самоуправления. Само по себе концептуальное единство органов государственной власти и местного самоуправления, основанное на наличии у них публично-властных полномочий в пределах собственного ведения, является очевидным и не нуждается в дополнительной конкретизации в Главе 8 Конституции. Попытка же, с помощью обсуждаемой формулировки ст.132 установить субординацию органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти противоречит не только международным обязательствам России (в частности, положениям Европейской хартии местного самоуправления), но и несет угрозу основам конституционного строя, закрепленным в первой главе и имеющим приоритет над любыми установлениями конкретизирующих глав Конституции.

2. Предложенная редакция ст. 133 Конституции РФ существенно ухудшает положение местного самоуправления в части его компетенции и финансового обеспечения ее реализации. Поправка гарантирует достаточное (это понятие так же не определено) финансовое обеспечение лишь полномочий, имеющих «государственное значение, и выполняемых во взаимодействии с органами государственной власти», что означает ликвидацию государственных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления и противоречит ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления. Исключение из ст. 133 Конституции РФ финансовых гарантий, направленных на компенсацию расходов органов местного самоуправления, возникших в результате односторонних решений органов государственной власти, по нашему убеждению, является серьезным ухудшением существующего положения. Значительную угрозу для института местного самоуправления представляет собой и предлагаемое «сотрудничество по реализации во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, имеющих государственное значение». Данная категория не только противоречит международно- и конституционно-правовому принципу автономии компетенции местного самоуправления, но и содержит очевидную правовую неопределенность вкупе с отсутствием конституционных критериев определения состава и содержания соответствующих полномочий, а также механизма их финансирования. Такая неопределенность и в этом вопросе прогнозируемо повлечет принятие решений по усмотрению законодателей и правоприменителей всех уровней, что может привести к дальнейшему росту объема нефинансируемых мандатов в деятельности органов местного самоуправления, сжатию института вопросов местного значения, определяющего базовое функциональное назначение муниципальной власти, произволу государства в отношении местного самоуправления.

3. Вопрос об изменении объема правовых гарантий местного самоуправления внесен на рассмотрение Государственной Думы и принят в первом чтении без соблюдения процедуры его предварительного обсуждения и консультаций с советами муниципальных образований, общероссийскими объединениями МСУ, ассоциациями, экспертами в области местного самоуправления, что не согласуется с п. 6 ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления, ст. 2 Декларации о принципах местного самоуправления в государствах - участниках СНГ, в соответствии с которыми Россия как правовое государство приняла на себя международное обязательство консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся. Отсутствие правовых обоснований необходимости изменения Основного Закона страны подрывает доверие к природе появления поправок и влияет на их легитимность. Конституционный суд РФ неоднократно подчеркивал, что «правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества». Формирование такого доверия возможно только при вовлечении народа, являющегося единственным источником власти, в управление государством посредством соблюдения законодательно установленных правовых процедур и механизмов. В этой связи «пакетное» принятие поправок в Основной закон, затрагивающих основы конституционного строя РФ, возможно только с соблюдением требований ст. 135 Конституции РФ, что также подтверждал в своих решениях Конституционный Суд РФ. По нашему убеждению, механизм плебисцита («народного голосования»), носящего – в отличие от всенародного референдума – консультативный характер, по своей природе абсолютно неприемлем для «пакетных» поправок, тем более – к Конституции РФ.

На основании изложенного, Европейский клуб экспертов местного самоуправления принял решение:

1. Предложить Президенту РФ отозвать поправки в ст.ст. 132 и 133 Конституции РФ как нарушающие права граждан на самостоятельное осуществление местного самоуправления и разрушающие институт местного самоуправления.

2. В случае, если данные поправки не будут отозваны инициаторами, - предложить Федеральному Собранию отклонить данные поправки в Конституцию РФ.

3. Обратить внимание органов государственной власти на необходимость соблюдения законодательно установленной процедуры внесения изменений в Конституцию РФ.

4. Направить данное обращение заинтересованным средствам массовой информации, уполномоченным органам государственной власти, профессиональным и экспертным объединениям в сфере местного самоуправления.

Президент ЕКЭ МСУ Эмиль Маркварт, д.э.н., к.ю.н.