

Научная статья
УДК 342.25
DOI 10.18101/2658-4409-2023-2-44-49

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ИЗБРАНИИ И НАЗНАЧЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© Эрдынеев Алдар Эдуардович

преподаватель,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

kmkaf@yandex.ru

Аннотация. В статье представлен анализ современного состояния реализации введенной в 2020 г. поправки в Конституцию Российской Федерации о праве органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления и назначении отдельных должностных лиц органов местного самоуправления в контексте единой публичной власти. В качестве иллюстративных примеров приведена нормотворческая и правоприменительная практика в Республике Бурятия. Автор приходит к выводу, что рассматриваемая в статье конституционная поправка была введена не с целью появления новых норм, а для формального закрепления уже сложившегося на момент принятия поправок в Конституцию Российской Федерации порядка участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. В статье анализируются существующие в муниципально-правовой науке позиции, критически оценивающие участие органов государственной власти в процедуре избрания и назначения отдельных должностных лиц органов местного самоуправления, приводится мнение автора по данному вопросу.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы государственной власти, должностные лица, процедура избрания и назначения, конституционные поправки.

Для цитирования

Эрдынеев А. Э. Участие органов государственной власти в избрании и назначении отдельных должностных лиц органов местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2023. Вып. 2. С. 44–49.

В статье представлена обзорная справка и анализ современного состояния реализации введенной в 2020 г. поправки в Конституцию Российской Федерации о праве органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления и назначении отдельных должностных лиц органов местного самоуправления в контексте единой публичной власти. В качестве иллюстративных примеров приведена нормотворческая и правоприменительная практика в Республике Бурятия.

Институт согласования со стороны органов государственной власти при назначениях отдельных должностных лиц в органах местного самоуправления по умолчанию относится к тому самому принципу организационного взаимодействия

двух конституционно обособленных и независимых уровней власти для наиболее эффективного решения общих задач в интересах населения, о котором указал Конституционный суд в своем широко известном заключении в 2020 г.

В 2020 г. в связи с такой появившейся поправкой было ожидание, что законодатель в ее развитие введет повсеместное согласование в различных формах многих, может быть, даже всех, должностных лиц органов местного самоуправления, как минимум, в муниципальных районах и городских округах. Сегодня этого не произошло, и мы понимаем, что рассматриваемая конституционная поправка была введена скорее не с целью появления новых форм, а больше для формального закрепления уже сложившегося к тому времени порядка, постоянного вызывавшего нареkania конституционно-правового толка.

Сегодня, как и ранее, глава Бурятии назначает половину членов конкурсной комиссии при избрании главы муниципального района или городского/муниципального округа депутатами представительного органа, если в уставе муниципального образования предусмотрено избрание главы муниципального образования депутатами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Сегодня, как и ранее, руководитель финансового органа любого муниципального образования назначается только после проверки соответствия квалификационным требованиям со стороны Минфина РБ. Всегда существовал также порядок назначения на муниципальную должность, предусматривающий предварительное обязательное согласование с органами государственной безопасности тех лиц, которые по должности должны иметь допуск к работе с государственной тайной. Пожалуй, единственным новым порядком с 2020 г. стало согласование руководителей муниципальных органов управления образованием.

Перечисленные нами случаи участия органов государственной власти в назначении должностных лиц органов местного самоуправления путем их согласования, кроме участия в формировании высшим должностным лицом субъекта РФ конкурсной комиссии при избрании главы муниципального образования, относятся как раз к той группе назначений, в которых участие органов государственной власти, во-первых, обязательно, а во-вторых, ограничено формально определенными критериями и условиями. Пределы участия органов государственной власти в этих случаях зависят от преследуемых конституционно значимых целей.

Так, из прочтения закона следует, что Минобразования Бурятии согласовывает как заместителей руководителя местной администрации, ответственных за сферу образования, так и непосредственных руководителей муниципальных органов управления образования (начальников т. н. районов и городов) вне зависимости от того, замещает ли эти должности одновременно одно лицо (конструкция «заместитель руководителя администрации — руководитель органа управления образования» присутствует в некоторых сельских районах в Республике Бурятия) или эти должности существуют отдельно. Законодатель в профильном законодательстве об образовании не раскрывает конкретные конституционно значимые цели, преследуемые в таких согласованиях, но эти цели косвенно раскрывает Минпросвещения РФ в своем информационном письме от 28.04.2020 №СК-313/01,

подписанном министром хоть и до вступления в силу рассматриваемой поправки в Конституцию РФ, однако от этого не теряющим необходимое нам разъяснение. Цитирую дословно без правок: «Согласование целесообразно осуществлять в отношении должностных лиц, которые обеспечивают достижение на территории муниципального образования целей, показателей и результатов соответствующего регионального проекта в сфере образования, организуют деятельность органа или структурного подразделения, осуществляющего на основании муниципального правового акта координацию деятельности муниципальных образовательных организаций, все или отдельные функции и полномочия учредителя муниципальных образовательных организаций, включая формирование и утверждение муниципальных заданий для муниципальных образовательных учреждений, и (или) являющегося главным распорядителем бюджетных средств местного бюджета в сфере образования».

Отметим, что Минобрнауки Бурятии в своем приказе в развитие нормы п. 1.1 ст. 8 Федерального закона «Об образовании в РФ» не указывает хоть какие-либо формально определенные критерии, по которым представляемая кандидатура оценивается на соответствие должности руководителя муниципального органа управления образованием, а вся процедура согласования включает в себя документальную и комиссионную проверку.

Если речь идет о руководителе финансового органа, то Минфин Бурятии проверяет соответствие кандидата квалификационным требованиям по профессиональному образованию, опыту, а также наличие минимально необходимых знаний соответствующего законодательства в объеме, который установил Минфин России. Конституционно охраняемая цель здесь — подтвержденный уровень профессионализма руководителя финансового органа для работы в единой системе бюджетных правоотношений, принципы которой в равной мере действуют как на федеральном уровне и уровне субъектов РФ, так и на муниципальном.

В практике работы органов местного самоуправления в Республике Бурятия возник вопрос, должны ли такие согласования проводиться в отношении должностных лиц органов местного самоуправления сельских поселений? Законодатель здесь не установил каких-либо особенностей для муниципалитетов первого уровня, т. е. сельских и городских поселений. В случаях с администрациями поселений в Республике Бурятия, являющимися муниципальными финансовыми органами сами по себе в силу малого количества населения и ограниченных бюджетов, получается так, что руководителем финансового органа является глава сельского поселения по должности, т. е. выборное должностное лицо, ограничения для избрания которого установлены и могут быть установлены только избирательным законом. Как в таких случаях должен работать механизм согласования с Минфином Бурятии, пока неясно.

Предварительное согласование с ФСБ тех лиц, которые будут иметь доступ к гостайне, также формально урегулировано в соответствующем законе и подзаконных актах самой ФСБ. И хотя иногда бывают такие мнения, что ФСБ проверяет чуть ли не психическое здоровье кандидата на государственную или

муниципальную должность или его отношение к религии, либо участие в каких-то сектах и при выявлении таковых контора может не согласовать эту кандидатуру, в действительности это всего лишь манипулирование, причем почти всегда без ведома самой службы. Задача ФСБ здесь формально определена соответствующим законом о государственной тайне и опять же подзаконными актами самой службы. Конституционно-правовая цель здесь понятна по умолчанию — государственная безопасность.

Подзабыты либо вовсе остаются без внимания некоторые подзаконные имеющие нормативный характер акты, которыми также установлены требования предварительного согласования некоторых категорий работников местных администраций с органами государственной власти. К примеру, в Республике Бурятия не получили должного правоприменения вопросы обязательного предварительного согласования с главным архитектором субъекта Республики Бурятия при назначении главного архитектора муниципального образования, хотя такое требование содержится в постановлении Госстроя от 5 ноября 1997 г. № 18-65. Сотрудники военно-учетных столов в администрациях сельских и городских поселений до принятия решения о назначении, перемещении или увольнении также должны проходить согласование с военным комиссаром.

Отсутствие этих предварительных согласований либо отрицательное заключение со стороны органов государственной власти влечет либо невозможность последующего назначения лиц на согласуемые должности, либо, если назначение все-таки состоялось, прекращение трудового договора по специальным основаниям, предусмотренным трудовым законодательством.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации назначает половину членов конкурсной комиссии на первом этапе конкурса перед избранием главы муниципального района или городского округа депутатами соответствующего представительного органа — это следствие реализации самостоятельно, осознанно, самим населением хотя бы и опосредованно через своих муниципальных депутатов права на выбор модели избрания главы муниципального образования. Опять же сами муниципальные депутаты в актах, регулирующих порядок проведения конкурса и избрания главы муниципального образования, самостоятельно устанавливают этот порядок. Муниципальные депутаты могут как предоставить высшему должностному лицу субъекта РФ в лице назначенной им половины членов конкурсной комиссии «золотой голос» при проведении отбора кандидатов на этапе конкурса, так и наоборот — лишить его этого права, установив количество голосов членов конкурсной комиссии, необходимых для успешного прохождения конкурсного этапа.

В статьях, посвященных как рассматриваемой поправке в Конституцию РФ, так и в целом участию органов государственной власти в жизнедеятельности российских муниципалитетов, встречается устойчивое мнение о необоснованном вмешательстве первых в дела вторых [1–4]. Причем случаи с кадровыми вопросами приводятся как достаточный и притом чаще единственный аргумент в пользу такого мнения. Ошибочность такого мнения заключена в различном

понимании роли органов государственной власти в муниципальной жизнедеятельности. Говоря о предварительных кадровых согласованиях со стороны органов государственной власти, законодатель преследует цель обеспечить наилучшее (эффективное) решение населением тех конкретных вопросов местного значения, которые представляют наибольшую ценность для всего государства в целом, в то время как мнение о необоснованном вмешательстве в дела муниципалитетов основывается всего лишь на их организационном аспекте, хотя кадровые вопросы не являются самой сутью местного самоуправления.

Литература

1. Андреев И. С. Развитие конституционного принципа участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 16–20. Текст : непосредственный.
2. Афанасьев А. А. Местное самоуправление и конституционная реформа — 2020 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 69–71. Текст : непосредственный.
3. Захаров И. В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 21–25. Текст : непосредственный.
4. Коньшева Е. Г. О природе муниципальной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1. С. 30–32. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 09.05.2023; одобрена после рецензирования 24.05.2023; принята к публикации 31.05.2023.

PARTICIPATION OF STATE AUTHORITIES IN THE ELECTION AND APPOINTMENT OF INDIVIDUAL OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Aldar E. Erdyneyev

Lecturer,

Dorzhi Banzarov Buryat State University

6 Sukhe-Batora St., Ulan-Ude 670000, Russia

kmkaf@yandex.ru

Abstract. The article analyzes the current state of implementation of the amendment introduced in 2020 to the Constitution of the Russian Federation on the right of public authorities to participate in the formation of local governments and the appointment of individual officials of local governments in the context of a unified public authority. We have exemplified it by the rule-making and law enforcement practice in the Republic of Buryatia. It is concluded that the constitutional amendment considered in the article was introduced not for creating new norms, but more with the aim of formal fixing the procedure for the participation of public authorities in the formation of local governments that had already established

at the time of adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation. The article analyzes the views existing in the municipal law science that critically assess the participation of public authorities in the procedure of the election and appointment of certain officials of local governments.

Keywords: local self-government bodies, state authorities, officials, election and appointment procedure, constitutional amendments.

For citation

Erdyneyev A. E. Participation of State Authorities in the Election and Appointment of Individual Officials of Local Self-Government Bodies. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2023; 2: 44–49 (In Russ.).

The article was submitted 09.05.2023; approved after reviewing 24.05.2023; accepted for publication 31.05.2023.