

Научная статья

УДК 342.2

EDN [XQDMFI](#)

DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1212-1224

[А.А. Кондрашев](#) *Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Российская Федерация,*legis75@mail.ru

ВРЕМЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ КАК МЕРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРИМЕНЯЕМАЯ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВИНКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется нормативно-правовое регулирование, юридическая природа и процедура применения двух схожих санкций конституционно-правовой ответственности: временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов и временное осуществление органами государственной власти субъектов полномочий органов местного самоуправления в России. Автор делает вывод, что в определенных случаях соответствующая санкция выступает мерой защиты, и применяется вне рамок совершенного правонарушения и при отсутствии вины, а в иных случаях является санкцией смешанной или «двойной» правовой природы: конституционно-правовой и бюджетно-финансовой. Сделан вывод о необходимости совершенствования процедуры применения данной меры конституционно-правовой ответственности, с обязательным участием судебных органов и установлением четких законодательных критериев ее введения. Автором выявлены множественные коллизии между нормами действующей Конституции Российской Федерации и федеральным законодательством, устанавливающим основания и процедуру временного осуществления полномочий, а также между нормами федеральных законов № 131-ФЗ и № 414-ФЗ и Бюджетным Кодексом РФ, требующие внесения федеральным законодателем соответствующих поправок. Автор также предлагает совершенствовать основания и процедуру введения этой меры ответственности (защиты) с целью уточнения юридических критериев ее применения, чтобы ее реализация была возможна либо на основе добровольного согласия органов власти субъекта (органов местного самоуправления) или в случае конкретных нарушений бюджетного законодательства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Федерализм, конституционно-правовая ответственность субъектов РФ, федеральное вмешательство, временное осуществление полномочий органов публичной власти, конституционная санкция.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 30 мая 2023 г.; дата принятия к печати 05 июля 2023 г.; дата онлайн-размещения 31 августа 2023 г.

Original article

[А.А. Kondrashev](#) *Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russian Federation, legis75@mail.ru*

TEMPORARY EXERCISE OF POWERS AS A MEASURE OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY APPLIED TO STATE AUTHORITIES OF SUBJECTS AND LOCAL SELF- GOVERNMENT BODIES IN RUSSIA: THEORETICAL PROBLEMS AND NOVELTIES OF LEGISLATIVE REGULATION

ABSTRACT. The article analyzes the normative and legal regulation, the legal nature and procedure for the application of two similar sanctions of constitutional and legal

© Кондрашев А.А., 2023

responsibility: the temporary exercise by federal public authorities of certain powers of public authorities of subjects and the temporary exercise by public authorities of subjects of the powers of local self-government in Russia. The author concludes that in certain cases, the appropriate sanction acts as a measure of protection, and is applied outside the framework of the committed offense and in the absence of guilt, and in other cases it is a mixed or "double" legal sanction: constitutional and budgetary and financial. It is concluded that it is necessary to improve the procedure for applying this measure of constitutional and legal responsibility, with the mandatory participation of judicial authorities and the establishment of clear legislative criteria for its introduction. The author has identified multiple conflicts between the norms of the current Constitution of the Russian Federation and federal legislation establishing the grounds and procedure for the temporary exercise of powers, as well as between the norms of federal laws No. 131-FZ and 414-FZ and the Budget Code of the Russian Federation, requiring appropriate amendments by the federal legislator. The author also suggests improving the grounds and procedure for introducing the measure of responsibility (protection) in order to clarify the legal criteria for its applying, so that its implementation is possible either on the basis of voluntary consent of the subject's authorities (local self-government bodies) or in case of specific violations of budget legislation.

KEYWORDS. Federalism, constitutional and legal responsibility of the subjects of the Russian Federation, federal intervention, temporary exercise of the powers of public authorities, constitutional sanction.

ARTICLE INFO. Received May 30, 2023; accepted July 05, 2023; available online August 31, 2023.

Введение

В отличие от многих современных федераций (например, той же Индии или Бразилии), Конституция РФ не содержит специальных статей, регламентирующих меры ответственности в отношении субъектов федерации (или мер так называемых «федерального вмешательства» или «интервенции»), за исключением самых общих предписаний о соблюдении федерального законодательства (п. «а» ст. 71) и о праве Президента принимать меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80).

В статье анализируются основания, процедура и основные меры, вводимые в ходе временного осуществления (возложения) полномочий как органами федеральной власти в отношении органов власти субъектов РФ, так и органами государственной власти субъектов — в отношении органов местного самоуправления с целью определения как теоретических проблем, так и выявления коллизий правоприменения.

Как правильно отмечается в литературе, осуществление полномочий органов публичной власти другого уровня достаточно распространено особенно в федерациях, как способ повышения эффективности осуществления государственной власти. Реализация полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти может иметь место и в унитарном государстве [1, с. 109]. Следует отметить, что применение этой санкции должно иметь исключительный характер и не может рассматриваться как «обычная» или типовая мера юридической ответственности, так как ее использование приводит к лишению (пусть и на временной основе) важнейших элементов статуса как субъектов федерации, так и муниципальных образований как публично-территориальных образований.

Причем попытка ввести похожую меру конституционной ответственности была предпринята еще в 90-х гг. прошлого века, правда тогда ее называли — «временным государственным управлением» и содержалась она в президентском проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуп-

правления в Российской Федерации» [2, с. 181–182]. А позднее даже некоторые субъекты РФ попытались внедрить его элементы в своем законодательстве применительно к органам местного самоуправления¹.

В зарубежной литературе также активно анализируются вопросы привлечения к ответственности публично —правовых образований, в том числе и муниципальных образований [3, с. 160–161] в связи с ростом их неплатежеспособности в последние годы.

Содержание и новинки правового регулирования этой меры конституционной ответственности (защиты) в Российской Федерации

Согласно части 1 статьи 75 Федерального закона № 131-ФЗ² отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

- если в связи со стихийными бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

- если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 %³ бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

- если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В первом случае процедура временного осуществления полномочий органов местного самоуправления состоит в следующем. На основании решения представительного органа местного самоуправления или законодательного органа государственной власти субъекта РФ губернатор РФ принимает решение о временном осуществлении указанных полномочий органами государственной власти субъекта РФ. В указе главы субъекта РФ должны быть определены: перечень отдельных полномочий органов местного самоуправления, которые временно будут исполняться органами государственной власти; исполнительные органы государственной власти или должностные лица, на которых возлагается исполнение этих полномочий; срок реализации этих полномочий; источники и порядок финансирования. При этом не могут осуществляться полномочия органов местного самоуправления по принятию устава, установлению структуры органов местного

¹ О местном самоуправлении : Закон Тюмен. обл. от 6 дек. 1995 г. № 16 // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 10.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 2003 № 131-ФЗ : (ред. от 06 февр. 2023) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Следует заметить, что в ст. 168.2 Бюджетного Кодекса РФ, регламентирующей основания введения временной финансовой администрации в субъекте РФ (муниципальном образовании) речи о просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году уже не идет. Возникает очевидная коллизия между нормами БК РФ и Федерального закона № 131-ФЗ.

самоуправления, изменению границ муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

Во втором случае по ходатайству главы субъекта РФ и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования по решению арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация сроком не более чем на один год. В полномочия временной финансовой администрации входят принятие мер по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разработка изменений и дополнений в бюджет на текущий год, проекта бюджета на будущий год, обеспечение контроля за исполнением бюджета, а также осуществление иных полномочий⁴.

В третьем случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органами местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Аналогичное регулирование применения этой санкции до 2021 г. (за исключением субъектов применения этой санкции — органы государственной власти субъектов и арбитражный суд субъекта — а также сокращенный перечень оснований введения временной финансовой администрации⁵) существовало и в отношении органов государственной власти субъектов в Федеральном законе № 184-ФЗ⁶. Но после принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации системы публичной власти в субъектах РФ» № 414-ФЗ⁷ соответствующее регулирование несколько изменилось.

Согласно ст. 49 Федерального закона № 414-ФЗ «отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если:

- в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

- возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышает 30 % собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году.

Возникает закономерный вопрос: а куда исчезла норма о передаче полномочий в связи с нецелевым или незаконным использованием субвенций? Теперь федеральный законодатель изменил порядок применения ответственности за указанное правонарушение, выведя ее в другую статью, а именно в ст. 45 вышеуказанного Закона. Более того, если ранее изымались только полномочия, которые

⁴ Необходимо отметить, что случаи привлечения муниципалитетов к этой мере ответственности носят единичный характер. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 28 марта 2014 г. № Ф03-564/2014 по делу № А16-99/2013 // СПС «Консультант Плюс».

⁵ В таком случае решение принимает Верховный Суд РФ (ранее — Высший Арбитражный Суд РФ).

⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 1999 № 184-ФЗ : (ред. от 21 дек. 2021, с изм. от 14 июля 2022) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. (Документ утратил силу).

⁷ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федер. закон от 21 дек. 2021 № 414-ФЗ : (ред. от 14 апр. 2023) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52, ч. I. Ст. 8973.

реализовывались соответствующим федеральным органом власти вместо органов исполнительной власти субъекта РФ, то в настоящее время в Законе определены фактически дополнительные санкции: право выносить высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации предписания (представления) об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, подлежащие обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок; право вносить высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации представления об освобождении от занимаемой должности руководителей соответствующих исполнительных органов субъекта Российской Федерации, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения), которые подлежат рассмотрению высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в десятидневный срок. (подп. 7 п. 2 ст. 49). Кроме того, основания и порядок отмены актов исполнительных органов субъекта Российской Федерации, принятых по вопросам осуществления полномочий, переданных... субъекту, устанавливаются Правительством Российской Федерации (п. 7 ст. 49). Такой акт пока до сих не принят.

В остальном механизм применения указанной меры по двум оставшимся основаниям остался без изменений.

В первом случае, решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти принимается Президентом РФ по согласованию с Советом Федерации. Указом Президента РФ о временном возложении на федеральные органы государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ должны быть определены: наименование субъекта или субъектов РФ, в котором или которых осуществление отдельных полномочий органов государственной власти данных субъектов РФ временно возлагается на федеральные органы государственной власти; перечень возлагаемых на федеральные органы государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта РФ, установленных законодательством; федеральные органы государственной власти и (или) должностные лица, назначаемые федеральными органами государственной власти, на которые (на которых) возлагаются соответствующие полномочия, с распределением этих полномочий между ними; срок, на который соответствующие полномочия возлагаются на федеральные органы государственной власти, не превышающий срока устранения обстоятельств, послуживших основанием для передачи полномочий; источники и порядок финансового обеспечения деятельности соответствующих федеральных органов государственной власти.

Также определен и перечень ограничений по реализации полномочий органов государственной власти субъектов органами федеральной власти. На федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по изменению статуса субъекта Российской Федерации и по изменению границ между субъектами Российской Федерации.

Во втором случае, в субъекте РФ на срок до одного года по ходатайству Правительства РФ решением Верховного Суда РФ в соответствии с федеральным законом вводится временная финансовая администрация. Временная финансовая администрация не может вводиться в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. В целях восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации временная финансовая администрация в соответствии с Бюджетным кодексом РФ прини-

мают меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта Российской Федерации, подготавливает проект закона субъекта о внесении изменений и дополнений в закон субъекта о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период, а также проект бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, представляет данные законопроекты в законодательный орган субъекта Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, в Правительство Российской Федерации. Временная финансовая администрация также обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и осуществляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ (ст. 168.1–168.6)⁸.

Проблемы теоретического (доктринального) осмысления применения указанных мер ответственности (защиты)

1. Каково же отношение к использованию этих мер ответственности или мер защиты в науке конституционного права? В доктрине, с одной стороны, есть точка зрения, согласно которой возможность осуществления полномочий органов государственной власти (местного самоуправления) кем-либо кроме органов государственной власти (местного самоуправления) противоречит Конституции Российской Федерации (в частности, ст. 77 или ст. 12, закрепляющими самостоятельность осуществления полномочия органами государственной власти субъекта или органами местного самоуправления). Так, Н.Л. Пешин полагает, что «подобная норма является вмешательством в сферу местного самоуправления. Можно изъять бюджетные ресурсы, можно отстранить от должности тех или иных лиц, приостановить полномочия органа местного самоуправления, но осуществление местного самоуправления органами или должностными лицами государства прямо нарушает его самостоятельность» [4, с. 35]. Правда в другой работе автор допускает возможность ее использования только в тех случаях, когда местное самоуправление фактически перестает действовать (при чрезвычайных ситуациях и т.д.) [5, с. 27]. Аналогичную позицию занимает и С.Е. Чаннов [6, с. 13].

Также в доктрине имеется позиция, что такого рода принудительное воздействие со стороны органов власти вышестоящего уровня на нижестоящий уровень представляет собой не юридическую ответственность, а лишь меру защиты [7, с. 90–91]. Так, Н.Н. Черногор полагает, такая санкция что по своей природе относится к мерам защиты, а не к санкциям юридической ответственности [8, с. 39].

О.С. Канавина и А.В. Кузько придерживаются относительно схожей позиции в отношении нормы, закрепленной в п. 1 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ (временное осуществление полномочий в связи с чрезвычайной ситуацией) [9, с. 111; 10, с. 120.].

Также похожей позиции придерживается и В.И. Васильев, и ее дополнительно аргументирует. По его мнению, в качестве меры ответственности в собственном смысле можно считать переход полномочий к органам государственной власти из числа определенных в законе, когда органы местного самоуправления допускают нецелевое расходование бюджетных средств при выполнении переданных им отдельных полномочий либо нарушают при этом Конституцию РФ и иные акты,

⁸ Следует отметить, что указанная мера ответственности в отношении субъектов РФ ни разу не применялась. В реальности, вместо применения совокупности мер, предусмотренных гл. 19.1 БК РФ, в отношении двух субъектов РФ (Хакасии и Костромской области) применялась мера воздействия (которая реализуется по факту добровольного обращения высшего исполнительного органа субъекта в Федеральное казначейство РФ о переводе исполнения бюджета субъекта в рамках своего рода внешнего управления на исполнение в органы федерального казначейства (ст. 220.2 БК РФ)).

что всегда устанавливается судом. В двух других случаях — при стихийных бедствиях, катастрофах и иных чрезвычайных ситуациях, а также при возникновении просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств — речь идет о мерах своего рода помощи, обеспечивающих нормальную работу муниципалитетов [11, с. 326]. А В.О. Пономарева прямо отмечает, что «вводимый режим может служить как мерой ответственности за ненадлежащее осуществление полномочий..., так и механизмом устранения чрезвычайной ситуации, возникшей в силу объективных причин» [12, с. 333].

С нашей точки зрения, безусловно нельзя относить временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, вводимое в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией, когда представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы [13, с. 14], как и аналогичное временное возложение полномочий органов государственной власти субъектов на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти в этих же обстоятельствах к мерам конституционно-правовой ответственности. В данной ситуации, изначально отсутствует как противоправное деяние со стороны соответствующих органов публичной власти, так и их вина.

С.И. Некрасов верно отмечает, что ограничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ можно рассматривать в качестве санкции только тогда, когда в основе применения этой меры лежит противоправное действие (бездействие) соответствующих органов государственной власти вследствие принятия акта (его непринятия), не соответствующего требованиям федеральной нормы. В ситуациях же временного возложения на федеральные органы государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ, когда последние не могут их осуществлять (или осуществлять в полном объеме) по объективным причинам, подобные меры никак нельзя рассматривать в качестве санкции юридической ответственности [14, с. 7–8]. В остальных случаях речь должна идти о применении меры конституционно-правовой ответственности [15, с. 65] (если речь идет о нецелевом (незаконном) использовании субсидий или санкции смешанной (конституционно-бюджетной) природы при применении того же института временной финансовой администрации).

2. Еще одной теоретико-практической проблемой является неурегулированность в нормах законодательства о статусе органов публичной власти и местного самоуправления механизма, процедуры и собственно принудительных мер воздействия в отношении нижестоящих органов власти при применении указанных санкций в рамках введения института временной финансовой администрации (далее по тексту — ВФА). В соответствующих федеральных законах сформулирована отсылочная норма, которая адресует правоприменителей к Бюджетному Кодексу РФ. При этом понятие и основания для введения ВФА в значительной мере дублируются в нормах БК (ст. 168.1–168.2 БК РФ). Самостоятельный характер, определяя конкретные полномочия (отсутствующие причем в Федеральных законах № 414-ФЗ и 131-ФЗ) ВФА носит лишь ст. 168.3 БК РФ и ряд последующих статей (ст. 168.4–168.6 БК РФ).

В доктрине обращается внимание, что отсутствует ясность на основании каких юридических критериев арбитражный суд будет определять, что задолженность возникла *именно вследствие* действий органов и должностных лиц местного самоуправления, а не по каким-либо объективным критериям [16, с. 44]. Полагаем, что при принятии соответствующего решения судом должны в обязательном по-

рядке устанавливаться конкретные действия (бездействие) органов местного самоуправления, привлекающие к возникновению задолженности, при этом в законе могут быть обозначены критерии, по которым суд устанавливает, что возникновение просроченной задолженности вызвано именно действиями (бездействием) указанных органов (например, перечисление в бюджет публичного образования всех необходимых субвенций из вышестоящего бюджета, нарушение при исполнении бюджета органами публичной власти бюджетных норм, касающихся дефицита бюджета, кредитных обязательств и т.д.).

Срок, на который вводится временное осуществление полномочий в данном случае, законодательно не урегулирован по ряду оснований введения. При этом в законе отсутствует прямое указание об ограничении полномочий только теми, которые непосредственно необходимы для устранения причин, повлекших введение специального режима. Как отмечается в литературе, толкование ч. 5 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет выдвинуть предположение о наличии такого правила [12, с. 336] (так как в данной норме говорится о временном осуществлении именно отдельных полномочий).

3. Еще одной проблемой является неполнота регулирования первого основания реализации временного осуществления полномочий и в целом процедуры введения такой санкции. Так не совсем понятно, а можно ли реализовать эту меру воздействия, если представительный орган местного самоуправления и местная администрация имеются, но не могут быть сформированы их новые составы. При этом вместе с тем в литературе отмечается, что «данный подход является спорным с точки зрения принципов самостоятельности органов местного самоуправления — если есть органы местного самоуправления хотя бы с истекшим сроком полномочий, именно они должны решать вопросы местного значения» [1, с. 104].

Причем закономерно задать вопрос: а что такого может произойти в результате стихийного бедствия, что все депутаты и вся администрация муниципалитета просто исчезнут с лица планеты? Такое возможно только гипотетически, так как за последние несколько сотен лет не было случаев такой массовой гибели всех чиновников... Или другой вопрос: как глава субъекта РФ может издать указ о временном исполнении органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий местного самоуправления на основании решения представительного органа муниципального образования? Его же фактически уже не существует? И, наконец, третий вопрос: почему п. 1 ч. 1 ст. 75 оказался в гл. 10 Федерального закона № 131-ФЗ, которая называется "Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль и надзор за их деятельностью"? Ведь это самое временное осуществление полномочий в связи со стихийным бедствием никак не может рассматриваться как мера ответственности МСУ, ведь введение ВФА в данном случае заключается «в организационной, кадровой и экономической реанимации муниципального образования, восстановлении платежеспособности и других подобных действиях» [17, с. 54].

При этом опять же отсутствие органов местного самоуправления может быть вызвано и другими обстоятельствами, например роспуском представительного органа муниципального образования и отрешением главы муниципального образования от должности. В таком случае из закона абсолютно неясно — каким образом будут осуществляться полномочия органов местного самоуправления до проведения соответствующих выборов.

Процедура введения временного осуществления полномочий органов местного самоуправления также требует дальнейшей детализации. В частности, непонятно, почему сохраняется деятельность представительного органа, который утверждает бюджет, — ведь, в частности, именно его деятельность может явиться причиной

создавшейся ситуации, если те же депутаты примут бюджет с большим дефицитом или одобряют новые кредиты [16, с. 44]. Кроме того, представляется необходимым уточнить основания изъятия соответствующих полномочий в случае нецелевого использования бюджетных средств, так как в ряде случаев последнее является вынужденной мерой (например, в случае прорыва теплотрассы ее экстренная замена осуществляется за счет субвенции, предназначенной на иные цели).

4. Четвертая проблема носит как теоретический, так и практический характер, а именно: как полномочия ВФА соотносятся с конституционным статусом публичных территориальных образований? В статье 168.1 Бюджетного кодекса ВФА определяется как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта РФ, оказывать содействие федеральным органам государственной власти в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и т.д. Ведь результате реализации данной меры территориальное образование ограничивается в дееспособности (т.е. претерпевает лишения правового характера) [18, с. 49–50], так как фактически субъект федерации (муниципальное образование) лишается части своих «суверенных» (если придерживаться той же теории ограниченного или кооперативного суверенитета) прав.

Более того мы также можем говорить о фактическом применении к публично-правовым отношениям внутри федерации частно-правового, по своей сути, института банкротства юридического лица [19, с. 21]. При этом в соответствии со ст. 168.3 Бюджетного Кодекса ВФА осуществляет обширный перечень полномочий, совмещающий в себе как нормотворческие, так и контрольно-надзорные функции. Следует отметить, что данный перечень полномочий является открытым, отсылающим к принятию неких федеральных законов. Но в настоящее время таких федеральных законов просто нет. Так, ВФА разрабатывает проект закона о внесении изменений в закон о бюджете субъекта РФ на текущий год и проект закона о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год, а также проекты иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, предусмотренные планом восстановления платежеспособности. Руководитель ВФА или уполномоченные лица участвуют в заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта, формально с правом совещательного голоса (но по факту глава ВФА имеет возможность не только полностью контролировать, но и активно влиять на ход и, главное, на итог рассмотрения разработанных им законов о бюджете субъекта). Согласно п. 4 статьи 168.5 БК РФ законодательный орган субъекта не вправе принимать какие-либо поправки к названным законам без положительного заключения главы ВФА, что фактически приводит к лишению субъекта права на самостоятельное формирование и принятие бюджета.

Причем если бюджет не будет одобрен законодательным органом субъекта, то ВФА предоставлено право утвердить бюджет субъекта Федерации посредством представления разработанного им проекта в Правительство РФ, а в последующем принятия его Государственной Думой.

Таким образом, Бюджетный Кодекс создает явную коллизию с нормами Конституции РФ (ст. ст. 12, 73, 77 и др.) в части установления исключительного права федеральных органов на разработку и принятия бюджета субъекта федерации или муниципального образования в случае введения ВФА.

Более того, нормы Бюджетного Кодекса позволяют не просто временно осуществлять полномочия органа государственной власти субъекта Федерации, а применять санкции — отстранять руководителя финансового органа субъекта от должности (ст. 168.6 БК РФ), причем по основаниям, не связанным с нарушением

законодательства. Так, в качестве самостоятельного основания отстранения руководителя финансового органа субъекта от должности Кодекс называет создание им препятствий в исполнении ВФА возложенных на нее полномочий. Причем крайне сложно представить себе ситуацию, когда руководитель финансового органа субъекта, не имея возможности принимать решения по значительному кругу вопросов без согласования с главой ВФА, может создать эти самые «препятствия» в деятельности ВФА.

Именно поэтому в науке имеется позиция, согласно которой предложено исключить ВФА из системы мер ответственности субъектов РФ, с целью лишения ее того самого "карательного" эффекта, и собственно введение ее только по согласованию с соответствующим субъектом Федерации как помощь со стороны федерального центра [20, с. 9].

Действительно, в ряде случаев согласно существующему нормированию ВФА фактически подменяет собой и законодательный, и исполнительный, и контрольный органы власти субъекта, при этом речь может идти де-факто о нарушении и конституционного принципа разделения властей, закрепленного в ст. 10 Конституции РФ.

Заключение

Санкция в форме временного осуществления полномочий органами власти «вышестоящего» уровня над «нижестоящими», вполне применима в централизованных унитарных государствах, но в федерациях и там, где местное самоуправление обладает широкой автономией в реализации вопросов местного значения, использование такого правового механизма далеко небесспорно. Наверное, можно было бы согласиться на его использование в случаях добровольного обращения органов власти субъектов или органов местного самоуправления за помощью к федеральному центру (органам власти субъектов) по аналогии, например, с добровольным обращением о переводе на обслуживание счетов субъекта в федеральное казначейство (ст. 220.2 БК РФ). В иных случаях, это противоречит как конституционным принципам самостоятельности субъектов РФ и автономии местного самоуправления, так и принципам разделения властей, так как в РФ эти решения принимаются и реализуются только органами исполнительной власти с незначительным участием судебных органов.

Единственное исключение, когда этот механизм может применяться без согласия субъектов федерации или органов местного самоуправления, это факты нецелевого или незаконного использования денежных средств, выделенных органами власти вышестоящего уровня, или же факты незаконного или неэффективного распоряжения бюджетно-финансовыми ресурсами, приводящие к невозможности исполнения публичными образованиями своих обязательств перед гражданами. Представляется правильным, чтобы во всех случаях применения этих мер, причем в независимости от того, используются ли они в качестве меры защиты (в случаях тех же стихийных бедствий или техногенных катастроф) или как мера конституционно-правовой ответственности по результатам незаконных действий органов власти или местного самоуправления (в случаях образования просроченной задолженности или при обнаружении фактов нецелевого использования субвенций) в процедуре реализации участвовали судебные органы, что позволит гарантировать неполитизированность их применения в отношении органов публичной власти субъектов федерации или органов местного самоуправления.

Нужно также учитывать, что необходимо ограничить не только срок применения этой санкции (и в этом смысле один год в части деятельности ВФА является разумным ограничением), но аналогичный срок нужно установить и в части использования специальных органов вследствие отсутствия органов власти

или местного самоуправления в результате стихийного бедствия или техногенной катастрофы. Более того, представляется правильным, более жестко ограничить полномочия ВФА, регламентированные в соответствующих нормах БК РФ и фактически отменяющие принцип самостоятельности субъектов федерации (муниципальных образований) при разработке и принятии бюджета. Нужно также скоррелировать основания и процедуру применения ВФА в нормах Федерального Закона № 414-ФЗ и Бюджетного Кодекса РФ, исключив имеющиеся в них и «явные», и «скрытые» коллизии.

В целом, данную меру можно рассматривать как санкцию смешанной, «двойственной» правовой природы, имеющую как конституционно-правовую составляющую, так и финансово-бюджетную основу. Причем институт ВФА в целом можно именовать межотраслевым, так как он находится на стыке регулирования даже трех отраслей права: финансового, конституционного и муниципального права.

Список использованной литературы

1. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы / Л.В. Андриченко, А.Н. Домрин, В.А. Сивицкий, А.Н. Чертков. — EDN [OPCSWX](#) // Журнал российского права. — 2005. — № 3. — С. 100–126.
2. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учеб. пособие / Е.С. Шугрина. — Новосибирск : Изд-во Новосибир. ун-та, 1995. — 267 с.
3. Monokroussos P. Non-Performing Loans and Resolving Private Sector Insolvency: Experiences from the EU Periphery and the Case of Greece / P. Monokroussos, Ch. Gortsos. — Cham : Springer International Publishing AG. — 2017. — 393 p.
4. Пешин Н.Л. Особенности государственного контроля за местным самоуправлением / Н.Л. Пешин. — EDN [JXXNVP](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4. — С. 33–37.
5. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти / Н.Л. Пешин. — DOI 10.18572/1812-3767-2020-8-24-30. — EDN [GIOFWS](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 8. — С. 24–30.
6. Чаннов С.Е. К вопросу о конституционности временного исполнения органами государственной власти отдельных полномочий местного самоуправления / С.Е. Чаннов. — EDN [TAIEHL](#) // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 9 (21). — С. 11–13.
7. Давыдова Н.Ю. Усложнение структуры и системы института конституционно-правового принуждения в сфере местного самоуправления / Н.Ю. Давыдова. — EDN [KXPZXD](#) // Адвокат. — 2009. — № 11. — С. 85–91.
8. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02 / Н.Н. Черногор. — Москва, 2007. — 50 с. — EDN [NIUBIJ](#).
9. Канапина О.С. Разграничение компетенций и проблемы временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О.С. Канапина. — Хабаровск, 2009. — 172 с. — EDN [QEGQVB](#).
10. Кузько А.В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Кузько. — Москва, 2008. — 232 с. — EDN [NQDYAN](#).
11. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы / В.И. Васильев. — Москва : Формула права, 2005. — 333 с. — EDN [QWLPRD](#).
12. Пономарева В.О. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления / В.О. Пономарева. — EDN [KYWSTV](#) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. — № 13 (68-2). — С. 332–337.
13. Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе / Л.Б. Ескина. — EDN [PLPRFL](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 8. — С. 4–15.

14. Некрасов С.И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификация / С.И. Некрасов. — EDN [HSXMMH](#) // Государство и право. — 2005. — № 8. — С. 5–13.

15. Безруков А.В. Законодательное регулирование конституционно-правовой ответственности региональных и местных органов власти / А.В. Безруков, А.А. Кондрашев. — EDN [KXDOJF](#) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2006. — № 1. — С. 59–73.

16. Давыдова Н.Ю. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления / Н.Ю. Давыдова. — EDN [RTQHOV](#) // Юридическая наука. — 2013. — № 4. — С. 39–44.

17. Лютцер В.Л. Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения / В.Л. Лютцер. — EDN [ZTPQUT](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11. — С. 48–56.

18. Лексин И.В. Территориальное образование как субъект правовой ответственности / И.В. Лексин. — EDN [MUBDHB](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 6. — С. 46–51.

19. Чертков А.Н. Совершенствование федерального законодательства об организации государственной власти субъектов Российской Федерации / А.Н. Чертков // Право и политика. — 2004. — № 3. — С. 17–27.

20. Шашкова Е.М. Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства / Е.М. Шашкова. — EDN [IJQGMX](#) // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 2. — С. 8–12.

References

1. Andrichenko L.V., Domrin A.N., Sivitskii V.A., Chertkov A.N. Legislative Regulation of the Temporary Exercise of Powers of Other Levels of Public Authorities: Grounds and Limits. *Zhurnal rossiyskogo prava = Russian Law Journal*, 2005, no. 3, pp. 100–126. (In Russian). EDN: [OPCSWX](#).

2. Shugrina E.S. *Municipal Law*. Novosibirsk State University Publ., 1995. 267 p.

3. Monokroussos P., Gortsos Ch. *Non-Performing Loans and Resolving Private Sector Insolvency: Experiences from the EU Periphery and the Case of Greece*. Cham, Springer International Publishing AG, 2017. 393 p.

4. Peshin N.L. Features of State Control over Local Self-Government. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2007, no. 4, pp. 33–37. (In Russian). EDN: [JXXNVP](#).

5. Peshin N.L. A Constitutional Reform of Local Self-Government: Mechanisms of the Integration Local Self-Government into the Government. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 8, pp. 24–30. (In Russian). EDN: [GIOFWS](#). DOI: 10.18572/1812-3767-2020-8-24-30.

6. Channov S.E. On the Constitutionality of the Temporary Exercise by State Bodies of Certain Powers of Local Self-Government. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2009, no. 9, pp. 11–13. (In Russian). EDN: [TAIEHL](#).

7. Davydova N.Yu. Complication of Structure and System of Institute of Constitutional-Legal Compulsion in Sphere of Municipal Self-Management. *Advokat = Lawyer*, 2009, no. 11, pp. 85–91. (In Russian). EDN: [KXPZXD](#).

8. Chernogor N.N. *Problems of Responsibility in the Theory of Municipal Law and the Practice of Local Self-Government. Doct. Diss. Thesis*. Moscow, 2007. 50 p. EDN: [NIUBIJ](#).

9. Kanavina O.S. *Delimitation of Competence and Problems of Temporary Exercise of Separate Powers of Local Self-Government Bodies by State Authorities. Cand. Diss.* Khabarovsk, 2009. 172 p. EDN: [QEGQVB](#).

10. Kuzko A.V. *Constitutional and Legal Responsibility of Bodies and Officials of Local Self-Government to the State. Cand. Diss.* Moscow, 2008. 232 p. EDN: [NQDYAN](#).

11. Vasilev V.I. *Legislative Framework for Municipal Reform*. Moscow, Formula prava Publ., 2005. 333 p. EDN: [QWLPDR](#).

12. Ponomareva V.O. Temporary Exercise by State Authorities of Separate Powers of Local Self-Government Bodies. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Bulletin of South Ural State University. Series: Law*, 2006, no. 13, pp. 332–337. (In Russian). EDN: [KYWSTV](#).

13. Eskina L.B. On the Justification of the Institution of Constitutional and Legal Responsibility in the Russian Legal System. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2012, no. 8, pp. 4–15. (In Russian). EDN: [PLPRFL](#).
14. Nekrasov S.I. Constitutional Law Responsibility of the Subjects of Federal Relations in the Russian Federation: Specificity of Composition of Constitutional Delict, Applied Sanctions, Classification. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2005, no. 8, pp. 5–13. (In Russian). EDN: [HSXMMH](#).
15. Bezrukov A.V., Kondrashev A.A. Legislative Regulation of Constitutional Responsibility of Regional and Local Bodies of Power. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = Proceedings of Higher Education Institutions. Pravovedenie*, 2006, no. 1, pp. 59–73. (In Russian). EDN: [KXDOJF](#).
16. Davydova N.Yu. Temporary Exercise by State Authorities of Separate powers of local self-government. *Yuridicheskaya nauka = Legal science*, 2013, no. 4, pp. 39–44. (In Russian). EDN: [RTQHOV](#).
17. Lyuttserv V.L. Defects of Legislation on Local Self-Government and Arising Law Enforcement Difficulties. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 11, pp. 48–56. (In Russian). EDN: [ZTPQUT](#).
18. Leksin I.V. Territorial Entity as a Subject of Legal Responsibility. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2010, no. 6, pp. 46–51. (In Russian). EDN: [MUBDHB](#).
19. Chertkov A.N. Improvement of Federal Legislation on the Organization of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Pravo i politika = Law and Politics*, 2004, no. 3, pp. 17–27.
20. Shashkova E.M. Temporary Financial Administration in the Federal Intervention System. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2008, no. 2, pp. 8–12. (In Russian). EDN: [IJQGMX](#).

Информация об авторе

Кондрашев Андрей Александрович — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права, Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Российская Федерация, legis75@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8943-3563>, SPIN-код: 2469-3305, ResearcherID: AGZ-4070-2022.

Author

Andrey A. Kondrashev — D.Sc. of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law, Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russian Federation, legis75@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8943-3563>, SPIN-Code: 2469-3305; ResearcherID: AGZ-4070-2022.

Для цитирования

Кондрашев А.А. Временное осуществление полномочий как мера конституционно-правовой ответственности, применяемая в отношении органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления в России: теоретические проблемы и новинки законодательного регулирования / А.А. Кондрашев. — DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1212-1224. — EDN [XQDMFI](#) // Baikal Research Journal. — 2023. — Т. 14, № 3. — С. 1212–1224.

For Citation

Kondrashev A.A. Temporary Exercise of Powers as a Measure of Constitutional and Legal Responsibility Applied to State Authorities of Subjects and Local Self-Government Bodies in Russia: Theoretical Problems and Novelties of Legislative Regulation. *Baikal Research Journal*, 2023, vol. 14, no. 3, pp. 1212–1224. (In Russian). EDN: [XQDMFI](#). DOI: 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1212-1224.