

© Наталья Валерьевна Наумова канд. пед. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Владимирского филиала РАНХиГС,	Naumova N. V. candidate of Pedagogics, associate Professor of the department of constitutional and municipal law of the Vladimir branch of the RANEPA
© Александра Дмитриевна Стюнина ведущий специалист юридического отдела управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Владимира	Stunna A. D. leading specialist of legal Department of management of housing and communal services of a city administration of Vladimir

**ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВОК
НА ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Impact of constitutional amendments of the organizational and legal activities of local self-government (on the example of the Vladimir region)

Аннотация: статья посвящена актуальным вопросам, связанным с внесенными конституционными поправками, и влиянием их на организационно-правовую деятельность местного самоуправления. Проанализированы нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, рассматривающие практику адаптации нормотворчества в муниципалитетах.

Annotation: The Article is devoted to topical issues related to the Constitution of the Russian Federation amendments and their impact on the impact on the organizational and legal activities of local self-government. The article analyzes the normative legal acts of the Federal and regional levels that legislative consider the practice of adapting the rule-making in municipalities.

Ключевые слова: государство, Конституция РФ, местное самоуправление, публичная власть, Государственный Совет, федеральные территории.

Keywords: state, Constitution of the Russian Federation, local self-government, public authority, state Council, Federal territories

Власть, осуществляемая на местном уровне, является одной из наиболее эффективных и действенных, так как реализуется в интересах каждого жителя муниципального образования, осуществляя важнейший элемент государственной системы – демократию.

Такое понимание института системы публичной власти предполагает децентрализацию системы государственного управления и передачу больших полномочий на местный уровень, что дает возможность самоуправлению решать самостоятельно вопросы местного значения, исходя из интересов граждан и в пределах своей компетенции, без вмешательства в них федерального уровня.

Однако не стоит полностью разделять государственное и муниципальное взаимодействие, так как их функционал обусловлен едиными целями и задачами на благо общества и в рамках закона. По своей сути, местное самоуправление подвластно государству и его проводимой политике, которая осуществляется путем проведения

реформ, законотворческой деятельности, распределения финансирования. Именно федеральные органы государственной власти определяют область деятельности, где начинаются и заканчиваются права и обязанности органов местного самоуправления [6].

Основываясь на принципе диспозитивности, но при этом учитывая неразрывную взаимосвязь уровней власти, важно было отразить это на законодательном уровне.

Во время оглашения Послания Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года Президент РФ Владимир Владимирович Путин заявил о необходимости внесения поправок в Конституцию РФ. Такая инициатива повлияла не только на основные вопросы, например, в социальной сфере, но затронула и систему местного самоуправления.

Несмотря на то, что масштабных изменений в Конституции РФ, влияющих на работу органов местного самоуправления, предусмотрено не было, можно выделить несколько дистинктивных особенностей.

Так, ряд муниципальных образований будет преобразован в новую правовую модель – «федеральная территория».

Помимо ранее существовавшего понятия «города федерального значения», к которым относятся Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, в статью 67 вводится абсолютно новый термин – «федеральные территории». Это является принципиальным отличием последней редакции Конституции РФ и влечет за собой вновь возникшее правовое явление. Регламентировать такую юридическую конструкцию будет федеральный закон РФ, находящийся в стадии разработки. Прогнозируется, что законопроект отразит вопросы, связанные с возникновением и присвоением статуса «федеральная территория», и все вытекающие из этого правовые отношения, порядок финансирования, а также полномочия органов публичной власти для решения тех задач, ради которых она будет образована.

На территории Российской Федерации имеются зоны особого значения, требующие отдельного внимания и порядка регулирования: особо охраняемые природные территории, культурное наследие страны и административно-территориальные образования закрытого типа, в дальнейшем потенциально относящиеся к числу федеральных, выделяясь из состава субъектов РФ, что позволит решить целый ряд вопросов, вводя институт федеральных территорий.

Стоит отметить, что и во Владимирской области имеется подобная территория, ЗАТО город Радужный, предприятие (с действующим федеральным казенным предприятием) «Государственный лазерный полигон «Радуга» [9], поэтому нельзя исключить предположений, что его выведут из состава субъекта РФ и присвоят статус федеральной территории.

Еще одно нововведение связано с тем, что органы местного самоуправления и органы государственной власти вошли в единую систему публичной власти в Российской Федерации для наибольшей эффективности при осуществлении их деятельности [1].

Правовая конструкция статьи 12 Основного Закона страны дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти, в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации. Подобные недостатки существуют также и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами [5].

Заложенный в Конституцию РФ глубокий смысл позволяет адаптировать текст закона под меняющуюся социальную и правовую обстановку, тем самым точно корректируя имеющиеся конфронтации, не искажая сути и содержания нормативно-правового характера.

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики государства и приоритетных направлений социально-экономического развития страны были внесены дополнения в Конституцию РФ, предусматривающие возможность Президентом РФ формировать Государственный Совет Российской Федерации [1].

Стоит отметить, что функционирование данного органа власти на территории государства началось в начале XXI века и закрепляется Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации», а в начале четвертого квартала текущего года Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект нового Федерального закона РФ «О Государственном Совете Российской Федерации».

Принципиальным отличием является то, что в рассматриваемой версии закона состав Государственного Совета формируют не только представители федерального уровня и исполнительных органов субъектов РФ, но и представители политических партий, и представители местного самоуправления, и иные лица по решению Президента РФ. Это позволит муниципальным образованиям совершенствовать организационно-правовую сферу для получения грантовой поддержки в целях содействия достижений и (или) поощрения достигнутых результатов [8]. Такой принцип дает финансовую устойчивость и гарантии, стимулируя к четкому и слаженному выполнению ряда вопросов в пределах ведения.

Таким образом, возможности и полномочия органов местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – должны и могут расширяться и укрепляться, но при этом сохраняя свою независимость и самостоятельность, как в функциональном плане, так и с точки зрения экономических основ.

Закрепленные законодательством общие для всех граждан права, возможности и гарантии на местах обеспечиваются по-разному, что является несправедливым по отношению к человеку и несёт прямую угрозу нашему обществу и суверенитету страны. Публичная власть, осуществляемая местным самоуправлением, приравнена к публичной власти федеральных органов и органов субъектов РФ. Данное преимущество отразится в единстве внутренней политики каждого региона и муниципалитета.

Для усиления целостности органов государственной и муниципальной власти, а также повышения уровня жизни страт населения необходимо законодательно закрепить социально направленные программы федерального масштаба.

Их содержание и ориентиры отражены в национальных проектах, закрепленных в Конституции РФ, реализация которых требует нового качества государственного управления, работы Правительства, всех уровней власти, прямого диалога с гражданами. Осуществляться они будут по трем основным направлениям: человеческий капитал, комфортная среда для жизни и экономический рост [3].

Финансирование национальных проектов происходит путем слияния трех бюджетов: федерального, регионального и муниципального.

Так, например, в областном центре в 2019 году по национальному проекту «Безопасные и качественные дороги» городская агломерация направила на дорожный ремонт 267 млн. рублей. Из них 200 млн. рублей привлечены из федерального бюджета, 61 млн. рублей - за счет собственных средств бюджета города Владимира и около 6 млн. рублей наш город, являющийся донором областного бюджета, получил из областного дорожного фонда [4].

С учетом подобной модернизации социальных условий населения со стороны законодательного закрепления, а также актуализации и реализации стратегических вопросов относительно специфики муниципального образования и муниципальных

программ назревает необходимость правильного подбора кадрового состава должностных лиц на местах.

Необходимо отметить, что и на уровне Конституции РФ была закреплена норма из Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающая, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления [1]. Это повлечет за собой трансформацию избирательного процесса на местах.

На данный момент муниципальных образований с прямыми выборами главы становится все меньше, что более негативно сказывается на желании граждан участвовать в избирательном процессе.

В настоящий период во Владимирской области прямые выборы главы происходят в 3 муниципальных образованиях из 21, а именно: Гусь-Хрустальный, Собинка, Муром.

При рассмотрении вопроса выборов в органы МСУ с практической точки зрения выявляется тенденция к внесению изменений в нормативные правовые акты не в пользу прямого избрания градоначальника. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает избрание в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования главы представительным органом муниципального образования либо из своего состава, либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. На основании этого принимаемые Законодательным Собранием Владимирской области нормативные правовые акты и поправки в действующие редакции законов исчерпывают возможность избрания главы муниципального образования населением.

Например, Закон Владимирской области от 11 февраля 2019 года № 8-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Владимирской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Владимирской области и порядке избрания глав муниципальных образований Владимирской области», который был утвержден незадолго до проведения выборов в городе Коврове, изменил порядок избрания главы, позволив упразднить прямые выборы.

Насколько подобные реформы усиливают или ослабляют работу местного самоуправления – вопрос дискуссионный.

С точки зрения законотворцев подобные изменения должны повысить значимость избранных депутатов. Явка на выборы местного уровня с каждым разом минимизируется, что может способствовать подтасовке результатов. Также стоит учитывать, что при любых выборах политическая ситуация в муниципальных образованиях обостряется, а подобная модель сохраняет политическую стабильность.

Так, доля муниципальных образований, которые используют именно такой способ назначения глав – на конкурсной основе, в России составляет более 80 %.

Если же рассматривать с точки зрения независимости и объективности, прямые выборы главы не только олицетворяют прямую демократию, но и позволяют самостоятельно повлиять на власть на местах.

Учитывая, что Совет народных депутатов обладает правом законодательной инициативы на региональном уровне, в административном центре Владимирской области глава города выступил с предложением к городским парламентариям разработать и внести проект закона о возврате прямых выборов.

Такое решение не только положительно бы повлияло на позицию населения относительно выборов управленца, но и усилило бы работу органов местного самоуправления, а также подчеркнуло бы здоровую конкуренцию.

Вопрос кадрового решения отражается не только в выборе лидера, но и в подборе профессионалов – муниципальных служащих. Подобная тема является достаточно «острой» и обсуждаемой. Сейчас для поступления на муниципальную службу критерии недостаточно высокие, что способствует в дальнейшем формированию неквалифицированного штата сотрудников и как следствие уровень доверия и значимости к чиновникам понижается.

Рассматривая муниципальную службу на примере Владимирской области, можно увидеть ключевые показатели эффективности. Административному центру области содействуют различные федеральные программы, субсидии, субвенции, а также инвестирование со стороны крупных предпринимателей, в свою очередь, в небольших муниципальных образованиях, таких как Меленковский, Муромский, Селивановский районы и т.д., ресурсы находятся в дефиците, что ведет не только к ухудшению ситуации в территории, но и выражается в росте негатива со стороны населения и понижению социального самочувствия.

На основании всероссийского опроса, проведенного в июне 2019 года Институтом социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (ФНИСЦ РАН) совместно с Ассоциацией российских банков, о своем недоверии органам местного самоуправления заявляла половина респондентов, в то время как доверие к ним испытывает лишь четверть опрошенных [7].

Однако муниципальные служащие независимо от места дислокации сталкиваются с рядом факторов, снижающих престиж данного трудоустройства. Низкая ставка заработной платы, отсутствие каких-либо преимуществ со стороны муниципалитета, невозможность повышения квалификации (за исключением больших муниципальных образований). Все это влияет на заинтересованность сотрудников в своей работе и на качество ее выполнения.

Органы местного самоуправления подвержены повышенному вниманию со стороны федерального уровня, поэтому все чаще стремятся к реформированию деятельности, путем постоянного самосовершенствования.

Представители муниципалитетов, в том числе города Владимира, объединяют свои усилия для совместного решения возникающих проблем на принципах равноправного и добровольного сотрудничества в политическом, социально-экономическом, экологическом и других направлениях. К подобным ассоциациям относятся: некоммерческая организация Союз городов Центра и Северо-Запада России, общероссийская общественная организация «Всероссийский союз местного самоуправления», деятельность которых направлена на развитие местного самоуправления как составной части конституционного строя.

Так, одним из нововведений в административном центре Владимирской области было распоряжение главы муниципального образования город Владимир «Об утверждении Положения о советнике главы города Владимира». Советники должны рассматривать конкретные отраслевые задачи, отрабатывать аналитику, предлагать варианты решений и сообщать о возможных позитивных и негативных последствиях принимаемых решений. Усиление деятельности подобным органом позволит сформировать рабочие группы по направлениям и точно решать и отрабатывать проблемы и задачи в различных сферах жизни.

Обмен муниципальными практиками позволяет усилить влияние на процесс становления законодательства по стране, создание благоприятных условий населения путем более эффективного управления, а также содействие реализации конституционных прав граждан.

В связи с внесенными поправками в Конституцию РФ федеральный уровень государственной власти активно разрабатывает пакет документов для введения новых нормативных правовых актов, а также утверждения изменений в действующие редакции. Подобное модернизирование законодательства повлечет за собой реформу нормативных положений на местах.

Так как муниципальное самоуправление является совместным предметом ведения государственной власти и власти субъектов РФ, органы местного самоуправления напрямую зависят от вышестоящего уровня для проведения трансформации принадлежащих им догм с учетом адаптации под конкретные условия.

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин совершенно справедливо подчеркнул, что государство должно уделять приоритетное внимание укреплению института местного самоуправления, повышению его эффективности и ресурсных возможностей.

Именно правотворческая деятельность органов муниципальных образований раскрывает и дополняет федеральные и региональные нормативно-правовые акты, приспособляя под конкретный муниципалитет. Органы местного самоуправления выступают первоначальным звеном в системе власти страны, регулируя и контролируя основные нормы законодательства на местах.

Конституционные поправки в сфере организационно-правовой деятельности местного самоуправления не только задают вектор на улучшение социально-экономического положения, но и позволяют усилить общественный компромисс в меняющихся социальных реалиях, обеспечивая, таким образом, стабильность, необходимую для дальнейшего развития. Это позволит быстро выявить и сбалансировать назревшие проблемы и облечь решения в надлежащие правовые формы всех уровней.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 31, ст. 4398.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://pravo.ru> (дата обращения: 01.11.2020).
3. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288: ред. от 10.07.2020 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. - № 45, ст. 6947.
4. Об организации деятельности, направленной на реализацию национальных, федеральных и региональных проектов (программ) в муниципальном образовании город Владимир: постановление администрации г. Владимира от 21.08.2019 № 2253 // [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.11.2020).
5. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Рос. газ. – 2018. - № 226 (7689).
6. Наумова Н. В., Пузанова О. А. Влияние эффективности взаимодействия различных уровней публичной власти на механизм реализации основных прав и свобод граждан // Академический и вузовский юридический журнал «Правовая политика и правовая жизнь». – 2020. - № 2 (79). – С. 106-111.
7. Петухов Р. В. Если ли связь между разрушениями доверия общества к местным властям и изменениями конституционного регулирования местного самоуправления? // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 27-34.
8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1036217-7> (дата обращения: 01.11.2020).
9. URL: <http://trassa.org/index.php/o-predpriyatii> (дата обращения: 01.11.2020).