

Как повлияют изменения в Конституцию РФ на деятельность органов местного самоуправления

Сегодня в нашей стране активно ведется дискуссия по поводу конституционных инициатив Президента РФ В.В. Путина, оглашенных им в январском Послании Федеральному Собранию. Президент в частности отметил: «Наша задача — обеспечить высокие стандарты жизни, равные возможности для каждого человека, причём на всей территории страны. Именно на достижение такой цели направлены национальные проекты, все наши планы развития. Вместе с тем, вы знаете, к каким проблемам в образовании, здравоохранении, да и в других сферах приводит разрыв (я уже много раз об этом говорил) между государственным и муниципальным уровнями власти. И такая разделённость, запутанность полномочий прежде всего отрицательно сказывается на людях. Предусмотренные законодательством общие для всех граждан права, возможности и гарантии в разных регионах и муниципалитетах обеспечиваются по-разному. Это несправедливо по отношению к человеку и несёт прямую угрозу нашему обществу и целостности страны. Считаю необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления - самого близкого к людям уровня власти - могут и должны быть расширены и укреплены.» [6]

Мнения, как водится, разделились от полной поддержки предложенных Президентом изменений в Конституцию до абсолютного неприятия. Так член Совета Федерации Федерального Собрания РФ от Владимирской области Ольга Хохлова на страницах областной газеты «Владимирские ведомости» сказала буквально следующее: «Еще одно назревшее новшество – включение местного самоуправления в единую

систему публичной власти Российской Федерации. В Основном Законе будут закреплены гарантии органам МСУ на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения ими полномочий и функций государственного значения. Это очень важно – ведь не секрет, сколько всего было взвалено на наши муниципалитеты без финансового обеспечения!» [14] Однако некоторые эксперты считают, что в итоге поправки сделают муниципалитеты ещё более зависимыми от глав регионов. Так, заместитель председателя Московского областного отделения партии «Яблоко» Ильдар Фасеев полагает, что после конституционных поправок, касающихся местного самоуправления могут последовать изменения в федеральный закон № 131-ФЗ в части прямого назначения и увольнения руководителей местных администраций губернаторами. «Собственно и в настоящее время всё это осуществляется губернаторами, только неформальными методами, через назначение по конкурсам, а увольнение через угрозы и уголовные преследования непокорных», — написал Фасеев в Facebook. Все это по мнению указанного эксперта «похоронит» местное самоуправление.

Проблемы осуществления муниципальной власти, вопросы взаимодействия, а иногда и противодействия органов государственной власти и местного самоуправления в той или иной степени изучали и освещали такие специалисты в области конституционного и муниципального права как Алешкова И.А., Андриченко Л.В., Баглай М.В., Зорькин В.Д., Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В., Конюхова И.А., Чихладзе Л.Т. и другие. Тема функционирования местного самоуправления в рамках публичной власти нашей страны была рассмотрена и нашла подтверждение в постановлениях Конституционного суда РФ (например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике",

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и др.). [4,5]

Что же понимается под терминами «публичная власть» и «местное самоуправление». По общему определению, власть, источником которой является население, народ, общество – по своему происхождению является общественной, т.е. публичной властью. Документом, наиболее полно излагающим понятие и принципы местного самоуправления, обычно считают Европейскую хартию о местном самоуправлении 1985 года. Согласно хартии под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». [3, ст.3] В Федеральном законе от 06.10.2003г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.»[2, ст.1] В Конституции РФ устанавливается, что управление публичными делами осуществляется гражданами не только через органы государственной власти, но и через органы местного самоуправления, а также непосредственно, тем самым подчеркивается, что местное самоуправление представляет собой один из уровней осуществления

публичной власти в государстве. При этом, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. [1, ст.12]

О том, что местное самоуправление является нижним звеном публичной власти неоднократно говорил председатель Конституционного суда РФ Валерий Зорькин. По сути именно после его статьи в «Российской газете» в 2018 году и началась дискуссия о необходимости точечных изменений в Конституцию. Он тогда сказал: «Конструкция статьи 12 Конституции дает повод к противостоянию органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти) в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации.»[12]

Сейчас уже ни для кого не секрет, что проблемы в вопросе взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти реально существуют. Довольно часто это неприятие со стороны государственных властных структур самостоятельности органов местного самоуправления и желание прямо подчинить их органам государственной власти. Кроме того, некоторые теоретики и практики считают местное самоуправление, в лучшем случае, негосударственным институтом, а в худшем - институтом, противостоящим государству. В результате, федеральная политика в отношении местного самоуправления и видение местного самоуправления органами власти субъектов Федерации представляют собой сложную смесь из этих крайне противоречивых взглядов. Это, так сказать, отношение «верхов».

Но мы знаем и массу примеров, когда благодаря нечеткости формулировок в Конституции некоторые руководители органов местного

самоуправления объявляли чуть ли не о суверенитете своих территорий, о независимости от региональной власти. Это и нашумевшее в середине 90-х годов прошлого века противостояние губернатора Нижегородской области Б. Немцова и мэра Н.Новгорода Д. Беднякова (в Нижегородской области эта «традиция» передавалась по наследству и всем последующим губернаторам и градоначальникам областного центра до наших дней включительно), и губернатора Приморского края Е.Ноздратенко и мэра Владивостока В. Черепкова, и губернатора Владимирской области С.Орловой и мэра г. Владимира С.Сахарова и т.д. и т.п. Конечно, такого рода противостояния возможны только при наличии определенного уровня финансовых ресурсов у субъекта местного самоуправления, но само по себе это противостояние для простых граждан несет исключительно отрицательный эффект, тормозит разрешение реально назревших насущных вопросов со стороны органов власти и местного самоуправления. По своему собственному опыту, работая в середине 90-х годов в администрации Нижегородской области, сам вынужден был в той или иной форме участвовать в мерах по «обузданию» бунтующей муниципальной власти.

Среди руководителей муниципальных органов акцент чаще всего делается на финансовые проблемы. Известна устойчивая динамика снижения доходов местных бюджетов, начиная с 1992 года. Налоговая реформа начала двухтысячных годов, имевшая целью облегчение налогового бремени для реального производства, в основном была осуществлена за счет отмены большинства местных налогов, при этом потери местных бюджетов не компенсировались, хотя это и предусмотрено законодательством. По мнению экспертов в местные бюджеты сейчас поступает всего лишь 15 % доходов консолидированного бюджета России, тогда как в федеральный бюджет 60%, а в региональные 25 %. А в результате то и дело появляются сообщения о катастрофических происшествиях в коммунальном хозяйстве городов и

поселков, за пределами для большинства населения росте стоимости коммунальных услуг и других подобных инцидентах.

Эта ситуация не является тайной для высшего руководства страны. Открывая заседание Совета по развитию местного самоуправления в конце января текущего года Президент В.В.Путин сказал : «Где бы ни жил человек, он хочет жить достойно. С безопасными и хорошими дорогами, освещёнными улицами и хорошо прибранными дворами, благоустроенными, удобными спортивными и детскими площадками. Всё это определяет качество жизни наших граждан, влияет на будущее наших детей. Наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами...Прежде всего требуется упрочить финансовое положение муниципальных структур. Именно здесь причины многих трудностей в их – в вашей – работе.» [8]

В результате сложного финансового положения у муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства накопились серьезные задолженности и организационно-технические проблемы. На протяжении продолжительного периода времени во многих наших поселениях не ведется капитальное строительство, коммунальные инфраструктуры не обновляются. Попытки решить данную проблему через передачу предприятий ЖКХ в частные руки не всегда дают положительные результаты. Например, в Гороховецком районе после банкротства и приватизации МУП «Водоканал» новому собственнику так и не удалось восстановить полностью «убитую» инфраструктуру водоснабжения и ООО «Гороховец Водоканал» через несколько лет после приватизации также обанкротился и вновь проблема водоснабжения населения легла на плечи районной администрации и созданного последней муниципального унитарного предприятия.

Отсутствие до сих пор каких-либо реальных действий со стороны федерального центра и региональных властей обеспечить реализацию

конституционных прав органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы, а также стремления установить "справедливое" распределение налоговых доходов свидетельствуют, что централизация финансовых ресурсов является не только лишь вполне естественным в условиях экономического кризиса средством разрешения краткосрочных финансовых проблем, но и одним из инструментов политики централизации власти. По сути, благодаря «голодному финансовому пайку» и создания ситуации состояния постоянного просителя помощи в отношении региональной власти, обеспечивается лояльность органов местного самоуправления к органам региональной власти.

Большой блок проблем экспертами связывается с нечеткостью определения полномочий местного самоуправления и самим понятием вопросов местного значения. На наш взгляд, вопросы местного значения это вопросы непосредственного оперативного жизнеобеспечения населения. Там, где имеется реальный интерес, где важно и нужно проявлять инициативу, где возможен творческий подход местное самоуправление вполне целесообразно и эффективно. Это и непосредственное благоустройство территории, и уже упоминавшиеся выше коммунальные блага (вода, тепло, газ, электроэнергия, водоотведение, вывоз мусора), и наличие в шаговой доступности организаций торговли, и нормальное дорожное покрытие у дома, и подвоз общественным транспортом внутри поселения, и организация присмотра за маленькими детьми, и элементарные развлечения и возможность заниматься любимыми видами традиционного в данной местности спорта. Именно это и есть вопросы местного значения, на которые можно, нужно и хочется влиять жителям.

Организация мобилизационных вопросов и гражданской обороны, другие проблемы стратегической безопасности, выстраивание образовательного процесса, включая воспитание подрастающего

поколения с учетом федеральных образовательных стандартов, поддержка производства и предпринимательства, капитальное дорожное строительство, строительство жилья для малоимущих граждан, обновление коммунальной инфраструктуры, социальная защита и создание новых рабочих мест, реализация национальных проектов на территории поселений – все это тоже очень важно для местных жителей, но очень затратно, требует совершенно других организационных, финансовых и человеческих ресурсов. На это жители не могут повлиять и это не может относиться к вопросам полномочий местного самоуправления. Поэтому очень важно не только определиться с новым уровнем финансирования, но и более тщательно и объективно подойти к самому перечню вопросов местного значения.

Нельзя не упомянуть еще одну проблему, связанную с функционированием органов местного самоуправления. К настоящему времени в стране функционирует двухуровневая система органов местного самоуправления, которая включает на первом уровне систему районных органов местного самоуправления, а также городские округа и муниципальные округа. По сути это исторически сложившаяся за годы советской власти модель административно-территориального государственного управления на низшем уровне. На втором уровне имеются органы местного самоуправления городов, поселков и сельских округов. Между этими уровнями также существует противоречие, т.к. по закону ни одно муниципальное образование не находится в подчинении у другого. И это также создает ситуацию напряженности и противостояния между районными (окружными) и поселковыми уровнями местного самоуправления, если у поселкового уровня имеется соответствующий ресурс для самостоятельной деятельности. Так, на моей практике, на протяжении многих лет существовало противостояние администрации города Гороховца и Гороховецкого района (в период деятельности главы администрации района В. Лукьянова и главы администрации города Н.

Андреева и позднее главы администрации района Н. Токаревой и главы администрации города А. Лютова). И это противостояние очень отрицательно влияло на решение насущных проблем жителей.

Работа по конституционным изменениям, инициированным Президентом уже ведется. В первом чтении ГД РФ уже приняла законопроект о конституционных поправках. Предполагается напрямую в Конституции указать, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Также предусматривается компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение.[7] Нельзя не согласиться с экспертами, которые считают, что вышеуказанные изменения в Конституцию разрешают проблему противостояния органов власти и местного самоуправления, а также вводят дополнительные финансовые гарантии для местных властей. Раньше органам местного самоуправления было гарантировано право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, то есть, денег, потраченных сверх намеченной в бюджете суммы, чтобы выполнить поставленные государственной властью задачи (обеспечение строительства зданий образовательных организаций, учреждений культуры и т.п.). В поправке другая формулировка: муниципалитетам будут компенсировать дополнительные расходы публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение.

Изменение финансовых подходов и включение местного самоуправления в единую систему публичной власти страны процесс необходимый и насущный. Национальные проекты в значительной

степени реализуются на местах. Это огромные финансовые затраты, в основном из федерального бюджета. Такое нельзя пускать на самотек и доверять не в полной мере сформировавшимся структурам. На наш взгляд, необходимо создать (по сути просто легализовать уже фактически существующие) территориальные подразделения региональной исполнительной власти в форме районных(окружных) администраций с жесткой структурой назначения и подчинения главам субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления в рамках реальных задач и интересов местного населения как органы единой системы публичной власти должны функционировать на уровне небольших городских (районного значения) и сельских поселений. Это наша историческая традиция. Самоуправление в Российской империи, как правило, сосредоточивалось на уровне крестьянской общины, казачей станицы, волости. На уровне уезда (близкого к ныне существующему понятию района) всегда была твердая государственная власть. Само возвращение местного самоуправления в основном на уровень поселений, безусловно, послужит на благо социально-экономического развития России и местных жителей. Действительно неотложные местные проблемы будут решаться гораздо быстрее и эффективнее, без оглядки на вышестоящее начальство, а слабые менеджеры местного самоуправления своевременно и быстро будут удаляться населением в отставку. Представительный же орган на уровне районов (округов) может избираться населением района или формироваться путем делегирования представителей из советов поселений. За этим органом может быть закреплено и право согласования назначения главы администрации, подотчетность последнего, право инициации отставки главы администрации и другие контрольные полномочия. Таким образом, новый конституционный принцип включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти заработает в полной мере, а противоречие публичных интересов органов

власти и органов местного самоуправления либо значительно ослабнет, либо полностью разрешится.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. Федерального конституционного закона от 21 июля 2014 г. N 11-ФКЗ) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 521-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. №40. ст. 3822.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 11.04.1998 №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 13.04.1998. №15. ст. 1695.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 5. Ст. 708.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 42. Ст. 4902.
6. Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 года // «Парламентская газета» от 15.01.2020
7. Законопроект № 885214-7 «Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти. Официальный сайт ГД РФ от 20.01.2020

8. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления. Официальный сайт Кремля, 30.01.2020
9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации./ М. НОРМА// 2007.// С. 742-770.
10. Игнатьюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие/ М.: Юстицинформ// 2007// С. 345-423
11. Конюхова И.А., Алешкова И.А., Андриченко Л.В., под общей редакцией Ушаковой И.А. Конституционное право РФ в 2 Т., Том 2./ М.: Научная школа: Финансовый университет при правительстве РФ// 2019// С. 412.
12. Зорькин В. Буква и дух Конституции/ Российская газета от 10.10.2018г.
13. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление как одна из форм публичной власти в России./ Л.Т. Чихладзе // Вестник московского института МВД России – 2011 - № 18 - С. 122-127
14. Владимирские Ведомости/ 05.02.2020- № 15

Автор: Алексеев В.В., директор МКУ ИМОЦ Гороховецкого района