

С. Праскова*

ЕДИНАЯ МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ДЛЯ ПОСЕЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА: ШАГ ВПЕРЕД ИЛИ ДВА НАЗАД?

С 1 января 2011 г. вступили в силу положения, установленные абзацем третьим части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). Согласно данному абзацу уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

Идея, заложенная в этой норме, не отличается принципиальной новизной, она обсуждается уже значительный период времени. Основной проблемой, которую стремился решить федеральный законодатель, является наличие двух самостоятельных управленческих структур в пределах одного населенного пункта: органов муниципального района и органов поселения, в которое входит населенный пункт, наделенный статусом административного центра этого муниципального района. Такое «двоевластие», по мнению практиков, приводит к увеличению управленческого аппарата, необоснованной конкуренции между местными администрациями, рассредоточению материальных и финансовых ресурсов, находящихся

на территории административного центра, а также снижает эффективность осуществления местного самоуправления на территории муниципального района в целом.¹

Попытки устранить существование двух уровней местной власти в пределах административного центра муниципального района предпринимались практически с момента принятия Федерального закона, предусматривающего обязательность двухуровневого местного самоуправления.² При этом варианты устранения «двоевластия» предлагались разные: 1) отказ от создания поселения в населенном пункте – административном центре с одновременным вхождением его территории непосредственно в состав муниципального района;³ 2) полный отказ от органов местного самоуправления поселения с одновременным наделением их полномочиями органов муниципального района;⁴ 3) отказ от

местной администрации поселения с передачей ее полномочий местной администрации муниципального района⁵. Первые два варианта исключают существование поселения как такового, приравнивая территорию административного центра муниципального района (а это, как правило, самая густо населенная часть территории района) к межселенной территории (где, как правило, проживает не более ста человек), т.к. предусматривается осуществление местного самоуправления на этих территориях только органами местного самоуправления муниципального района. Последний вариант существенно от них отличается, поскольку предусматривает сохранение базового уровня местного самоуправления, но в усеченном виде. Именно это предложение и получило поддержку со стороны Президента Российской Федерации, после чего стало частью Федерального закона.

Положения части 2 статьи 34 Федерального закона предусматривают, что в структуре органов местного самоуправления поселения – административного центра муниципального района местная администрация будет отсутствовать, а все иные органы местного самоуправления и муниципальные органы остаются без изменений и действуют в прежнем объеме своих полномочий. Двухуровневое муниципальное устройство при такой схеме

¹ См. об этом, например: URL: http://www.lenobl.ru/gov/committee/lo-cal_government/officials_statements/Makarov_20/12/10/; URL: http://www.vahtubinske.ru/publ/gazeta_akhtubinskaja_prawda/novosti/davajte_otdelimsja_net_luchshe_obedinimsja_ili_poslushaem_prezidenta/57-1-0-644

² Так, первый законопроект (проект Федерального закона №107122-4), направленный на устранение «муниципального двоевластия», был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 9 ноября 2004 года Законодательной Думой Хабаровского края (см.: URL: <http://asozd.duma.gov.ru>).

³ См.: Проект Федерального закона №107122-4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // URL: <http://asozd.duma.gov.ru>

⁴ См.: Проект Федерального закона №107301-4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»

// URL: <http://asozd.duma.gov.ru>; Проект Федерального закона №160722-4 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // URL: <http://asozd.duma.gov.ru>

⁵ См.: Проект Федерального закона №314882-5 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // URL: <http://asozd.duma.gov.ru>.

* Светлана Васильевна Праскова, заведующая отделом конституционного права Иркутского областного государственного казенного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», к.ю.н., доцент.