

КАК БЫТЬ С МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ ПУТИ ЕГО РАЗВИТИЯ

В. Васильев¹

Опыт применения Федерального закона №131-ФЗ показал, что он недостаточно учитывает многообразие условий местного самоуправления, в нем отсутствует необходимая гибкость регулирования ряда вопросов организации муниципальной власти. Закон не лишен пробелов и внутренних противоречий. Кроме того, выявились его противоречия с другими федеральными законами. С целью устранения недостатков в закон внесены многочисленные поправки, в том числе весьма существенные, поколебавшие его концепцию. Однако они не смогли решить всех проблем, обнаружившихся в ходе муниципальной реформы. Для ее продвижения вперед нужны новые организационно-правовые меры.

Они связаны, во-первых, с территориальным устройством местного самоуправления; во-вторых, с компетенционным статусом органов муниципальной власти; в-третьих, с материально-финансовым обеспечением полномочий этих органов; в-четвертых, с расширением участия в МСУ его главного субъекта – населения. А в целом – с определением соотношения местного самоуправления с государственной властью, отвечающего современным условиям политического, экономического и социально-культурного развития России.

1. Как известно, в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ созданы муниципальные образования в виде поселений (сельских и городских), муниципальных районов и городских округов. Поселения входят в состав муниципальных районов. Таким образом возникла двухуровневая организация МСУ, регу-

лирующая проблемы самоуправления на каждом уровне.

На практике требования закона об условиях создания поселенческих муниципальных образований, прежде всего, сельских, оказались чрезмерно жесткими и в известной мере формальными. Они привели к возникновению многочисленных нежизнеспособных муниципалитетов, не имеющих экономических и кадровых предпосылок для решения вопросов местного значения.

Оправдана внесенная в Федеральный закон №131-ФЗ поправка, дающая возможность упразднять малочисленные (с населением менее 100 человек) сельские поселения, расположенные на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях. Но этого недостаточно. Выяснилось, что территориальное устройство МСУ в густонаселенной европейской части страны и на Севере и Дальнем Востоке сильно различается, что, в общем-то, проигнорировано законом². Проблема может быть решена более или менее последовательно, если из числа обязательных условий создания сельского поселения будет исключена неоднозначно трактуемая и мало или формально соблюдаемая на практике «пешеходная доступность до административного центра поселения и обратно в течение рабочего дня» и в качестве нового условия определен учет экономического потенциала создаваемых поселений. Указанное жесткое требование можно было бы заменить более общей и гибкой формулой о необходимости при создании поселенческих муниципальных образований учитывать необходимость их максимально возможного приближения к

Государственные полномочия должны передаваться на местный уровень органам местного самоуправления при условии эффективности. Таким образом, при принятии решения о наделении органов местного самоуправления государственным полномочием, может возникнуть проблема, если данное действие эффективно, а по количественным ограничениям оно невозможно, ведь уже сегодня соотношение осуществляемых органами местного самоуправления собственных полномочий и государственных полномочий примерно одинаково, а в дальнейшем, как показывает зарубежный опыт, количество делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий будет только увеличиваться.

Относительно качественных ограничений существует ряд требований:

1) Недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом (пункт 4 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления);

2) Недопустимость наделения органов местного самоуправления полномочиями законодательного органа [см. *Мадьярова А. В. — там же*], органов судебной власти и правоохранительных органов, государственных надзорных органов [см. пункт 7 статьи 3 *Модельного Закона об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Принят на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 20-11 от 7 декабря 2002 года) // Информационный бюллетень, Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ.- 2003, —*

¹ В. И. Васильев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

² См.: И. Бабишев. О позитиве и нерешенных проблемах. // Местное самоуправление, 2009, №1. С. 17.