

Секция «Юриспруденция»

**О принципах территориальной организации местного самоуправления: в поисках идеальной модели**

*Васильков Григорий Александрович*

*Студент*

*Челябинский государственный университет, Юридический факультет, Челябинск, Россия*

*E-mail: vasilkovga@yandex.ru*

В Конституции Российской Федерации местное самоуправление признается одной из основ конституционного строя. К 2014 году пройден немалый путь на пути становления местного самоуправления одним из основных институтов гражданского общества и индикаторов демократического правового режима. В 1997 году Президент Российской Федерации, Б.Н. Ельцин называл активное содействие становлению и развитию местного самоуправления - приоритетным направлением деятельности Президента и Правительства. В послании Президента Федеральному Собранию 1998 года также уделялось большое внимание роли и значению местного самоуправления в государственном устройстве и политической системе общества, выдвинут тезис – «подъем муниципалитетов как условие подъема России».

За все время существования местного самоуправления было принято два базовых федеральных закона, долгое время (1995-2004 гг.) функционировал Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ, приняты сотни поправок в десятки нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области осуществления местного самоуправления. Однако за реформенной суетой забылось, что главными действующими лицами и носителями конституционных прав в осуществлении местного самоуправления – являются граждане, жители муниципальных образований. Сами жители, занятые вопросами личного выживания, все эти годы не часто напоминали органам государственной власти о своих правах. В итоге за 20 лет существования Конституции поселенческое местное самоуправление практически вернулось в ту точку, с которой когда-то стартовало в «лучшую жизнь».

Сейчас, в 2014 году объявлен новый виток федеральных реформ Президентом России, В.В. Путиным. В Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 года Президент предлагает обратить особое внимание на комплекс накопившихся проблем, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления и «привести ситуацию в соответствии со здравым смыслом и требованием времени». Эту инициативу транслировали к представителям органов государственной власти, местного самоуправления, Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований. За неполных два месяца поступили сотни предложений, касающихся всех аспектов и сфер функционирования местного самоуправления и предложений, подчас, противоположных.

Особое внимание предлагается обратить на решение вопроса о принципах территориальной организации местного самоуправления. Стоит заметить, что все предложения исходят из необходимости определения места муниципальных образований «второго уровня» на примере следующих моделей:

1) ликвидация местного самоуправления на уровне муниципальных районов, передача полномочий на вновь создаваемые территориальные органы государственной власти субъектов РФ; [3]

2) переход к обязательному формированию представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений; [4]

3) передача большей части полномочий и ответственности с уровня поселений на уровень муниципальных районов. [5]

Сегодня объективно не пошла пользу единая модель организации «второго уровня» местного самоуправления на территории всего государства. В числе проблем, можно назвать: отсутствие общей инфраструктуры и потребностей у жителей поселений участвовать в осуществлении местного самоуправления на уровне муниципальных районов; непрозрачная и неэффективная модель бюджетного финансирования поселений «сверху вниз»; отсутствие самостоятельной компетенции на уровне муниципального района, наличие лишь совокупности некоторых отдельных государственных полномочий, остающихся еще в его компетенции. Поэтому вполне разумно предусмотреть возможность создания на отдельных территориях представительств органов государственной власти взамен муниципальных районов с одновременным созданием условий для межмуниципальных коопераций поселений.

Однако, на наш взгляд, представляется сомнительным решение вопроса об организации местного самоуправления второго уровня одним «идеальным» способом на всей территории Российской Федерации.

Принятый Федеральный закон № 131 в силу многочисленных поправок в него перестал, по сути, являться совокупностью норм «общих принципов» организации местного самоуправления, а стал документом, детально регулирующим отношения в этой сфере. Сегодня необходимо предоставить территориям самостоятельно решать – какая структура организации местного самоуправления им наиболее понятна и выгодна. При этом следует учитывать следующее.

Как неоднократно указывал Конституционный суд РФ, по смыслу принципа многообразия организационных моделей построения и реализации муниципальной власти, закрепленного в Конституции РФ (статья 12; статья 130, часть 2; статья 131, часть 1), законодательное регулирование в этой сфере общественных отношений должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность на основании закона и в установленных им пределах самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории. [1]

При этом представляется не соответствующей Конституции модель перехода на обязательное формирование представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений как не допускающая возможности усмотрения местного сообщества по этому вопросу.

Также вызывают опасения предложения о повсеместной реорганизации муниципальных районов в территориальные органы государственной власти. Одним из препятствий видятся обстоятельства создания отдельных муниципальных районов путем местного референдума и голосования по изменению границ муниципальных образований. В соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции РФ изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения со-

ответствующих территорий. Таким образом, без учета мнения местного сообщества в каждом муниципальном районе - принудительная ликвидация «второго уровня» местного самоуправления будет являться не соответствующей Конституции РФ. Также не решен вопрос о статусе «межселенных» территорий, которые в случае ликвидации муниципального района останутся не охваченными осуществлением местного самоуправления, что также противоречит положениям Конституции (ч. 1, 2 ст. 13, ст. 12, ч. 1 ст. 131). [2] На наш взгляд выглядят сомнительными предложения о придании межселенным территориям статуса муниципалитета с одновременной передачей «управленческих функций» на уровень районных органов государственной власти. [3] Тем самым будет нарушен принцип самостоятельности населения по решению вопросов местного значения, в то время как межселенные территории (как объекты сосредоточения земельных ресурсов) смогут как пополнить местные бюджеты поселений, а также выступить средством развития территории.

В заключение следует отметить, что затронутая проблематика не может быть исчерпана приведенным выше анализом. Однако уже сейчас ясно одно – единой «идеальной» модели местного самоуправления в России нет и быть не может. Бессмысленно пытаться определить ее в одном общем федеральном законе. Представляется, что законодатель обязан в своей деятельности руководствоваться не только и не столько «принципами экономической эффективности» или «управленческой логики», а дать возможность местному сообществу самостоятельно, в соответствии с Конституцией РФ, определять модель создания идеальной, но уже именно для такого сообщества, территориальной организации своего местного самоуправления.

### **Литература**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 N 9-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М.Савостьянова" // Текст официально опубликован не был.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Текст официально опубликован не был.
3. Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы: <http://www.iseps.ru/>
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Челябинской области: <http://asmo-rus.org/>
5. Если убрать глав городов и поселений, может получиться неплохая экономия: <http://znak.com/>