

Васильков Григорий Александрович*,
*аспирант Института права
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
(г. Челябинск)*

ИЗМЕНЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ПРЕДПОСЫЛКА К ФОРМИРОВАНИЮ НОВЫХ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Институт местного самоуправления в Российской Федерации прошел непростой путь развития. С момента принятия Конституции в 1993 году неоднократно предпринимались попытки создать основу для успешного и эффективного функционирования муниципалитетов, ставились задачи обеспечить реальную самостоятельность населения в решении вопросов местного значения.

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 г. (далее ФЗ № 131) не смог предложить устраивающие всех стандарты, определив их в виде конкретной, единой модели для всей федерации¹. В закон за время его существования было внесено 94 поправки, которые также носили характер не столько «точной настройки» самоуправления, сколько постоянное изменение «правил игры». В силу этого муниципалитеты не получили возможности развития своих территорий, а стали ориентированы исключительно на выполнение механизмов, отраженных в федеральном законодательстве.

В результате усиливалось недовольство проводимой реформой местного самоуправления, снижался уровень гражданской активности населения. Жители стали воспринимать органы местного самоуправления с позиции потребителей, а сами органы местного самоуправления, занятые попытками догнать мысль федерального законодателя, не спешили рассматривать граждан как своих партнеров и в целом самоорганизацию населения как смысл своей деятельности.

В декабре 2013 года Президент РФ, В.В. Путин, признал наличие «многих проблем в системе местного самоуправления» и назвал важнейшей задачей «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»². Таким образом, стало очевидным, что в ближайшее время должна была начаться новая реформа местного самоуправления, а отдельные ее шаги должны быть осуществлены в 2014-2017 годах.

Проблемы, накопившиеся сегодня в сфере местного самоуправления свидетельствуют о системном кризисе, потере определенности – за что от-

* © Васильков Г.А., 2017

ветственен каждый уровень публичной власти. Отчасти это вызвано лоскутным принятием законопроектов, направленных на устранение все новых пробелов в действующей системе права, отчасти лоббированием частных интересов на уровне федерации.

Стоит отметить, что проблемы компетенции не исчерпываются упорядочиванием предметов ведения и полномочий. Они тесно связаны с гарантиями их исполнения в виде адекватной финансовой самостоятельности муниципальных образований. В свою очередь решение проблем межбюджетных отношений упирается в объективные пределы устойчивости нашей экономической системы. Традиционно построенная на распределении налоговых потоков сверху вниз она неизбежно диктует необходимость процедур финансового выравнивания и дотирования³.

При этом самым большим соблазном для законодателя является простой механический перенос предметов ведения нижнего уровня муниципалитетов, на выполнение которых у них нет средств, ближе к наиболее самостоятельному в финансовом плане уровню – муниципальным районам и региону. Отдельные шаги в направлении осуществления этого плана уже сделаны в 2013 году. С 1 января 2014 года были переданы функции регистрационного учета от муниципалитетов к федерации, ранее переданы полномочия на уровень регионов по организации оказания медицинской помощи, опеке и попечительству. При принятии поправок интересы местного сообщества поселений учтены не были, их потребность в самостоятельном решении данных вопросов проигнорирована. Сегодня жители поселений вынуждены ехать «за пропиской» с домовыми книгами в районный центр, сдать элементарные анализы или попасть на прием к терапевту – тоже.

В этой связи поправки в федеральное законодательство, в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, фактически ликвидировали поселенческое самоуправление, передавав на уровень муниципальных районов 27 из 40 полномочий поселений⁴. Как справедливо в этой связи отмечает И.Ф. Фасеев: «местное самоуправление у нас фактически сводится к нулю. Все полномочия, требующие денег, и политическую конкуренцию на муниципальном уровне убрали»⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что сделанные шаги реформы в области изменения компетенции муниципальных образований неизбежно вызовут в близлежащей перспективе появление новых организационных моделей местного самоуправления.

Такие модели будут направлены в первую очередь на укрупнение муниципальных образований, а также на стратегию объединения местных администраций муниципального района и поселений. В частности, уже сегодня можно увидеть повсеместную практику объединения администраций муниципального района и поселения – являющегося административным центром муниципального района.

На наш взгляд, такие модели не являются эффективными, поскольку не способствуют формированию интереса местного сообщества к самоуправлению, фактически исключают население из данного процесса, не учитывают сложившихся в сельской местности традиций самоуправления.

Считаем, что в целях коррекции реформы местного самоуправления, сегодня необходимо:

1. исключить из компетенции муниципальных образований вопросы местного значения явно государственного характера:

– участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения (пп. 7.1 п. 1 ст. 14 ФЗ № 131);

– участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (пп. 8 п. 1 ст. 14 ФЗ № 131);

2. Остальные вопросы местного значения поселений после их качественной переработки и устранения коллизий полномочий – оставить на уровне поселений. Пересекающиеся предметы ведения муниципальных районов и поселений – исключить из предметов ведения районов, напр.:

– создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры (пп. 19.1 п. 1 ст. 15 ФЗ № 131);

– обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района (пп. 26 п. 1 ст. 15 ФЗ № 131);

– создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства (пп. 25 п. 1 ст. 15 ФЗ № 131);

– организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью (пп. 27 п. 1 ст. 15 ФЗ № 131).

Стоит отметить, что всю территорию муниципального района составляют поселения, вследствие чего функции района должны носить исключительно объективный межпоселенческий характер. В этой связи в организации предоставления транспортных услуг между поселениями есть предмет действия района, а в межпоселенческой работе с детьми и молодежью – нет. На практике такая деятельность сводится к управлению и контролю за поселенческими учреждениями культуры, вследствие чего последние утрачивают свою самостоятельность.

¹ Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета – 2003. – 7 октября.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета – 2013. – 13 декабря.

³ Ясин Е.Г. Почему передать налоги на местный уровень невозможно // М.: Либеральная миссия, 2010. – С. 15-18.

⁴ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета – 2014. – 30 мая.

⁵ Фасеев И.Ф. Местное самоуправление встраивают в вертикаль по-новому // Коммерсант. – 2014. – 13 марта.

Синюгин Вадим Вадимович*,
*аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
юридического факультета
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»
(г. Пенза)*

О ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ПРОВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В ЗАТО

Рассматривая правовой механизм проведения муниципальных выборов в закрытых административно-территориальных образованиях (далее – ЗАТО), прежде всего, необходимо произвести общую характеристику института муниципальных выборов.

Исследование данного правового института, в первую очередь, следует начать с положений Конституции РФ, ведь именно избирательное право, гарантированное гражданам Российской Федерации, является важнейшей конституционной ценностью, также посредством реализации данного права, гражданин выражает свою волю, принимает участие в формировании органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Анализируя правовую природу института муниципальных выборов, стоит отметить, что Конституция РФ не содержит понятия муниципальных выборы, однако в ч.2 ст.130 предполагается наличие такого правового механизма: «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»¹, то есть из данного положения следует, что на муниципальном уровне, население вправе самостоятельно

* © Синюгин В.В., 2017