

## ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Недостатки новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» с правовой и с сущностной стороны.*

В качестве одной из главных причин, обусловивших разработку в 2002-2003 годах новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его принятие Государственной Думой, была названа необходимость изменить принципы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации [1]. Более подробная их регламентация в федеральном законе стала насущной необходимостью [2].

На основе Конституции Российской Федерации и указанного федерального закона в российских регионах были выстроены схемы территориальной организации местного самоуправления, соответствующие специфике этих регионов и позволяющие оптимально решать социально-экономические задачи, соответствующие компетенции муниципальной власти.

Многообразие моделей территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации явилось реальным воплощением конституционных принципов осуществления местного самоуправления в поселениях и на иных территориях с учетом исторических и иных местных традиций и самостоятельности населения в выборе организационно-правовых форм местного самоуправления. Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует отказаться от этого многообразия, от уже проверенных практикой схем в пользу унифицированной двухуровневой модели. В некоторых регионах России местному самоуправлению придется подстраиваться под модель, оптимальность которой, повторим, неочевидна.

Конечно, были и так называемые неблагополучные регионы, где становление системы местного самоуправления неоправданно затянулось, где потребовались вмешательство федерального законодателя и активные действия судебной власти для того, чтобы назначить выборы в органы местного самоуправления. Однако на момент принятия новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эти проблемы в основном уже остались в прошлом. Даже в тех субъектах Российской Федерации, где становление системы местного самоуправления в силу объективных причин, региональной специфики идет непросто, уже наметился позитивный процесс наполнения реальным содержанием права граждан на осуществление местного самоуправления.

Кроме того, если посмотреть статистику, соотнести число случаев, когда определение территорий осуществления местного самоуправления обеспечивалось посредством принятия судебных решений, и число случаев, когда установление территорий муниципальных образований шло «мирным путем» – через нормотворческую деятельность субъектов Российской Федерации, то в целом получается достаточно благополучная картина. Вторым вариантом превалировал при определении существующей территориальной организации местного самоуправления в российских регионах, что касается первого, то в процентном соотношении он составлял редкое исключение. И это при том, что правом судебного обжалования решений, определяющих территориальную организацию местного самоуправления, обладал каждый житель соответствующих территорий.

Во многих субъектах Российской Федерации был организован учет мнения населения при выборе или смене модели территориальной организации местного самоуправления. Не следует думать, что граждане не понимали той простой истины, что схема осуществления местной публичной власти обязательно должна соответствовать имеющимся возможностям вести местное хозяйство, обеспечивать соразмерные доходы и расходы местного бюджета, формировать достаточную для решения социальных задач муниципальную собственность. В качестве примера можно рассмотреть

весьма типичный для российской провинции случай: в райцентре проживает 60-80% жителей всего района и собирается 90-100% доходов районного бюджета. Сомнительно, что жители деревни в составе этого района будут приветствовать идею создания на базе их населенного пункта или даже группы подобных населенных пунктов самостоятельного муниципального образования со своим бюджетом и муниципальной собственностью. Эта собственность будет лишь на бумаге, в действительности ей неоткуда взяться, как и доходам бюджета. Жителей деревни скорее устроит осуществление местного самоуправления в составе общерайонного муниципального образования, где будет возможность обеспечить бюджетное выравнивание и единые социальные нормативы. А внутридеревенские вопросы вполне мог бы решать староста, назначаемый районной властью по согласованию с сельским сходом или органом территориального общественного самоуправления. Зачем же в этом случае навязывать людям нежизненную схему «двухэтажного» местного самоуправления? Ведь иллюзорность такого «самоуправления» очевидна.

Увы, непроработанность предложений о введении единой для всей России схемы территориальной организации местного самоуправления и порядке внедрения этой схемы – не единственный недостаток новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». И с правовой, и с сущностной стороны сомнителен сам концептуальный подход, предполагающий возможность всеобъемлющего урегулирования федеральным законом порядка организации и осуществления местного самоуправления. Общие принципы организации местного самоуправления должны устанавливаться федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, вопросы местного самоуправления относятся именно к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому их решение не может находиться ни в исключительной компетенции Российской Федерации, ни в исключительной компетенции ее субъектов [3].

Еще на стадии обсуждения концепции новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представители регионов и муниципальных образований, высказывая веские и конкретные аргументы, предупреждали, что попытка «причесать» местное самоуправление по всей России «под одну гребенку» может привести к тотальной неэффективности этого важнейшего социального института. Некоторые предложения были учтены при доработке законопроекта, в частности, более «мягкими» стали «переходные» положения, устанавливающие сроки и порядок перехода на новую модель территориальной организации местного самоуправления. Тем не менее в ходе реализации положений нового федерального закона еще не раз может потребоваться коррекция выбранных нормативных решений. Главным императивом при этом должно быть обеспечение интересов жителей муниципальных образований, а не поспешное воплощение в жизнь абстрактных теоретических схем.

### **Литература:**

1. Пояснительная записка к проекту федерального закона, внесенного в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 31 декабря 2002 года письмом № Пр-2286.
2. Сергеев А.А. Федеральное законодательство о местном самоуправлении нуждается в разумном реформировании // Местное право. – 2001. - № 11-12.
3. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 03 января 1997 г. № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 45. – Ст.5241.