

УДК 342.553 (470)

А.Р. Галоян

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрены отдельные проблемные вопросы реформирования местного самоуправления. Особое внимание уделено вопросам организационной обособленности органов местного самоуправления и делегирования отдельных государственных полномочий, внесены предложения по реформированию.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, органы государственной власти, муниципальное образование, население, вопросы местного значения.

MUNICIPAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

This article focuses on some particular issues of local government reform. In particular, special attention is paid to issues of organizational separateness of local authorities and delegation of certain state powers. The proposals for reformation have been made in this paper.

Key words: local government, power of attorney, public authorities, municipal unit, population, issues of local importance.

Исследуя пути реформирования местного самоуправления, нельзя обойти вниманием проблему взаимоотношений муниципальных органов и органов государственной власти. Правовые основы этих взаимоотношений установлены в ст. 12 Конституции РФ [1], где сказано, что органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своей компетенции и не входят в систему органов государственной власти.

Вместе с тем организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти все больше приобретает относительный характер. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее – ФЗ № 131-ФЗ) не содержит прямого запрета для органов государственной власти образовывать органы местного самоуправления и назначать должностных лиц местного самоуправления. В ранее действовавшем Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ [3] указанный запрет имел место.

В 2007 г. законодательно устанавливалась оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, перечень показателей для которой определяется Президентом РФ. В 2010 г. Указом Президента РФ такой перечень был определен [4]. В 2009 г. высшему должностному лицу субъекта Федерации предоставлено право инициировать удаление в отставку представительным органом муниципального образования главы муниципального образования по ряду оснований, в том числе в случае нецелевого расходования средств, выделенных для осуществления отдельных государственных полномочий.

Безусловно, готовящаяся муниципальная реформа может привести к новому пониманию конституционных норм местного самоуправления, в том числе ст. 12 Основного закона. Однако если при этом текст Конституции останется неизменным, новации законов не должны противоречить прямому смыслу этого текста.

В связи с этим нельзя признать конституционным намерение установить в Федеральном законе № 131-ФЗ правило, согласно которому мэры столичных городов субъектов Федерации могут быть заместителями глав регионов. Возможно, это позволит лучше координировать действия различных уровней публичной власти. Однако такая мера нарушит концепцию российского местного самоуправления, приведет к переплетению муниципальных органов и органов государственной власти, которые согласно прямому смыслу Конституции РФ должны быть организационно обособлены.

Подобные предложения выражают общее стремление региональных властей получить организационные возможности усиления своего влияния в городских органах и муниципальных районах, особенно в крупных городах, в том числе столицах субъектов Федерации, где сосредоточены значительная часть населения страны и ее экономический потенциал. Крайняя позиция здесь связана с разграничением на местном уровне органов государственного управления и местного самоуправления. «Должна существовать сильная государственная власть, – считает губернатор Нижегородской области В. Шанцев, – чтобы я как высшее должностное лицо мог в каждом городе решать вопросы силами государственного управления. Люди должны своей должностью, своей зарплатой отвечать за решение вопросов. Все руководители муниципалитетов должны выбираться народом, а все чиновники должны быть назначены губернатором, который избирается народом. Тогда все встанет на свои места. Тогда можно будет спрашивать, кто отвечает за схему мелкорозничной торговли, а кто за образование и здравоохранение» [5, с. 11]. Таким образом, предлагается существование на местах двух параллельных управленческих структур. Но это значительно увеличит расходы на содержание чиновничьего аппарата, усложнит управление и, конечно, потребует изменения конституционной модели самоуправления.

Важно учитывать, что органы местного самоуправления и органы государственной власти, будучи организационно обособленными, функционально и содержательно связаны между собой. Федеральные и региональные органы государственной власти участвуют в решении муниципальных проблем, а органы местного самоуправления – в осуществлении федеральных и региональных программ. Президент РФ В.В. Путин неоднократно подчеркивал, что власти всех уровней должны работать как «одна команда». «И федеральный центр, и регионы, и каждое из более чем 23 тысяч наших муниципальных образований – от крупного города до небольшого сельского поселения – все должны чувствовать, что работают в одной системе. У нас общая цель – развитие России и всех ее территорий. Но общая цель одна, самая главная – благополучие граждан Российской Федерации» [6]. Достигнуть общей цели единая система может только в том случае, если каждый входящий в систему орган имеет четкие полномочия, если эти полномочия разделены соответственно исходному назначению данного органа.

Функция назначенных органов местного самоуправления, как это установлено Конституцией РФ, – решение вопросов местного значения. Российские федеральные законы 1995 и 2003 гг. о местном самоуправлении, изданные после принятия Конституции РФ, вначале придерживались конституционной трактовки концепции функционального назначения местного самоуправления, но затем многочисленные поправки Федерального закона № 131-ФЗ явно нарушили эту концепцию, изменив содержание деятельности органов местного самоуправления в сторону регулирования вопросов государственного значения.

В нашей стране за муниципалитетами законом закреплены «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» – жилищно-коммунальное хозяйство, дороги,

благоустройство территории и т.д. Но рядом с ними в реестре местных дел расписаны предметы ведения совсем иного рода: организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне; мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и организаций; участие в профилактике терроризма. Очевидно, что такие дела составляют сферу общегосударственных забот и должны выполняться единой системой органов государственной власти. То, что ими ведают органы местного самоуправления, в принципе возможно. В Европейской хартии местного самоуправления [7] говорится, например, что органам местного самоуправления может поручаться решение государственных задач. Однако не в ущерб местным делам. Российское местное самоуправление тем и отличается от европейского, что оно чрезмерно перегружено именно государственными делами. В результате органы местного самоуправления все больше теряют свое функциональное назначение.

Легальным и широко применяемым, особенно региональными властями, способом увеличения нагрузки на местное самоуправление стало предусмотренное Конституцией РФ наделение их государственными полномочиями. В 2012 г. Минрегион России обобщил статистику наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Федерации [8]. В Ленинградской области муниципалитеты должны были выполнять 63 таких полномочия, в Красноярском крае – 44, в Тамбовской, Воронежской и Липецкой областях – от 6 до 15. И в данном случае органам местного самоуправления, наряду с полномочиями по социальной поддержке населения, передавались права и обязанности по содействию сельскохозяйственному производству, соблюдению государственной дисциплины цен, лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, лицензированию деятельности по сбору, переработке и реализации лома цветных и черных металлов, госнадзору за техническим состоянием самоходных машин и др.

Весьма существенно то, что субсидирование государственных полномочий «сверху» обуславливается особым жестким режимом расходования средств. Переданные полномочия финансируются за счет предоставленных местным бюджетам субвенций. В то же время органам местного самоуправления дано право дополнительно тратить на их реализацию собственные финансовые ресурсы. Законом предусмотрена возможность органов государственной власти давать обязательные для муниципалитетов предписания и отменять их решения, регулирующие осуществление переданных государственных полномочий. Ответственность за ненадлежащее выполнение этих полномочий наступает в виде роспуска представительных органов или отрешения от должности главы муниципалитета независимо от того, как они решают вопросы местного значения, т.е. как они оправдывают свое основное назначение. Выполнение государственных полномочий ставится выше реализации ими функций, ради которых они создавались.

В качестве вывода предложим следующее.

1. Необходимо «разгрузить» перечень дел местного значения, установленный законом, от дел, которые таковыми не являются и должны решаться органами государственной власти.
2. Следует существенно ограничить возможность региональных властей наделять муниципалитеты государственными полномочиями, сократить их действующий реестр.
3. Необходимо исключить правило, по которому передаваемые государственные полномочия должны быть близкими по характеру вопросам местного значения.
4. Следует исключить из федеральных отраслевых законов все полномочия органов местного самоуправления, которые выходят за рамки вопросов местного значения.

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 05.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

3. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»(ред. от 21.07.2005) [Электронный ресурс]// Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Указ Президента РФ от 13.05.2010 № 579 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» // Собрание законодательства РФ. – 2010. –№ 20. –Ст. 2432.
5. Региональное правительство Нижнего Новгорода и Нижегородский областной суд заключили соглашение о развитии ювенальной юстиции // Вопросы ювенальной юстиции. – 2010. – № 5. – С. 11.
6. Стенограмма встречи Владимира Путина с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 г. [Электронный ресурс]// Президент России : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>. – 14.12.2014.
7. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Дипломатический вестник. – 1998. – № 10.
8. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) от 9 апреля 2012 г. № 162 «Об утверждении Порядка осуществления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за соблюдением стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» [Электронный ресурс] // Российская газета : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/25/minregion-dok.html>. – 20.11.2014.