

О ПОСЕЛЕНЧЕСКОМ УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.М. БЯЛКИНА

Бялкина Татьяна Михайловна, профессор Старилов Юрий Николаевич являлся научным консультантом Т.М. Бялкиной, профессор кафедры административного и муниципального права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, доцент.

В статье рассматриваются следующие вопросы: поселения как самостоятельный вид муниципальных образований в Российской Федерации; особенности определения территорий поселений, их организационной структуры и компетенции; проблемы укрепления самостоятельности поселенческого уровня местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, поселение, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, принцип самостоятельности местного самоуправления.

About the level of settlement local self-government in the Russian Federation
T.M. Byalkina

In the article to consider the some questions: settlements as a separate type of municipalities; features the area, structure of organization and competition; problems of fixing independence the level of settlement local self-government.

Key words: local self-government, settlement, bodies of local self-government, local questions, principle of independence local self-government.

Конституция Российской Федерации в [ст. 131](#) предусматривает, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Поселения по смыслу Основного Закона являются базовым уровнем организации местной власти и обязательно должны создаваться во всех субъектах Российской Федерации. Поскольку местное самоуправление в нашем государстве в начале 90-х гг. прошлого столетия воссоздавалось заново, причем по инициативе высших органов государственной власти, именно поселения должны были стать своего рода школой управления для населения. Через поселенческий уровень жители страны должны были получить навыки самостоятельного управления территориями проживания, самостоятельного и ответственного решения основных вопросов собственного жизнеобеспечения.

Об этом в 1990 г. весьма убедительно писал А.И. Солженицын в статье "Как нам обустроить Россию". Он отмечал, что начинать "пересоставлять" государственный механизм надо снизу, с мест. При сильной центральной власти необходимо терпеливо и настойчиво расширять права местной жизни. А.И. Солженицын подчеркивал, что именно в местном самоуправлении "...может начать расти, укрепляться и сама себя осознавать новая российская демократия. ...Без правильно поставленного местного самоуправления не может быть добропрочной жизни, да само понятие "гражданской свободы" теряет смысл. Демократия малых пространств тем сильна, что она непосредственная.

...Нам, совершенно отученным от действительного самоуправления, надо постепенно осваивать этот ход, с низших ступеней его. От залетных политиканов храни нас Бог - но иметь политические навыки полезно многим в населении. ...При нашей политической неумелости - местное и уездное земство в ходе практического управления своею местностью станут и школой управления, и в них начнут проявляться и формироваться деятели, способные к более широкому охвату" <1>.

<1> Брошюра к газете "Комсомольская правда". Специальный выпуск от 18 сентября 1990 г.

Конституционные положения о местном самоуправлении получили свое развитие в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ <2>. Данный нормативный правовой акт предоставлял субъектам Российской Федерации свободу выбора варианта территориальной организации местного самоуправления. В силу этого в Российской Федерации сложилось три модели: 1) местное самоуправление осуществлялось только в сельских и городских населенных пунктах, а в районах действовали органы государственной власти; 2) местное самоуправление осуществлялось только на уровне районов, а населенные пункты в их составе не имели самостоятельных органов местного самоуправления; 3) местное самоуправление осуществлялось как в населенных пунктах, так и в районах (двухуровневая модель).

<2> СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.

На практике во многих субъектах Федерации права местного самоуправления, особенно поселенческого уровня, нарушались как органами государственной власти самих субъектов РФ, так и органами местного самоуправления муниципальных районов. Низший, первичный уровень местной власти не получил той самостоятельности, о которой говорилось в Конституции Российской Федерации и федеральных законах, и население не смогло в полной мере реализовать свое право на самоуправление по месту жительства.

В конце 90-х гг. началась разработка нового закона о местном самоуправлении. В качестве одной из целей муниципальной реформы была поставлена задача сделать муниципальную власть максимально приближенной к населению, а органы местного самоуправления - доступными для всех жителей муниципального образования. Следующий Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления" от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ) <3> закрепил единые принципы территориальной организации местного самоуправления на всей территории государства. Им было предусмотрено создание двухуровневой системы муниципальных образований, в которой сельские и городские поселения стали базовым, первичным уровнем местного самоуправления, обязательным во всех субъектах РФ. Самыми многочисленными стали сельские поселения, статусом которых наделялись один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Городское поселение - это город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

<3> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Таким образом, официально были разграничены понятия "населенный пункт" и "поселение". Термин "поселение" в нормативных актах отныне употребляется только как вид муниципального образования, и в силу этого были внесены соответствующие поправки в земельное и градостроительное законодательство.

Основные критерии определения территорий поселений закрепляет ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ. В ней сказано, что территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

Статусом городского поселения наделяется городской населенный пункт (один город или один поселок). Если на территориях, предназначенных в соответствии с генеральным планом городского поселения для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, располагаются поселки и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями, они также включаются в состав территории городского поселения.

При создании сельских поселений учитывается то, в каких регионах они расположены. В Российской Федерации выделяют территории с высокой и низкой плотностью сельского населения, к которым относят территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше или, соответственно, ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень таких территорий утверждается Правительством Российской Федерации, в т.ч. по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет. Данный [Перечень](#) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. N 707-р <4>.

<4> СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2318.

В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый). Таким образом, для получения статуса самостоятельного сельского поселения сельский населенный пункт должен отвечать установленным в законе критериям минимальной численности населения. Если же в нем проживает недостаточно населения, данные сельские населенные пункты объединяют в одно сельское поселение, один из них наделяется статусом административного центра данного поселения. В этом случае в законе предусмотрен дополнительный критерий, в соответствии с которым определяется, сколько именно населенных пунктов может быть объединено в одно сельское поселение. Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Таким образом, в результате проведенных в субъектах Российской Федерации реформ количество муниципальных образований, по сравнению с предшествующим периодом, увеличилось более чем в два раза. Если до вступления в силу Федерального [закона](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ на территории страны существовало примерно 11 600 муниципальных образований, то по состоянию на 1 января 2007 г., по данным Росстата, было сформировано 24 207 муниципальных образований. Поселений - 21 658, в т.ч. сельских поселений - 19 919, городских поселений - 1732 <5>.

<5>

URL:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticJoiirinals/doc_1244553308453.

Однако в законе ничего не говорится об иных критериях создания сельских поселений, характеризующих их экономический потенциал и возможность существовать в качестве самостоятельных территорий, решать за счет собственных возможностей достаточно широкий перечень вопросов местного значения. В результате сложилась ситуация, при которой возникло множество небольших сельских поселений, жителям которых местная власть была территориально доступна, но решить их жизненно важные проблемы она оказалась неспособна. Поэтому во многих регионах начался обратный процесс - укрупнения созданных в ходе муниципальной реформы сельских поселений.

Для объединения поселений в законе предусмотрено обязательное получение согласия населения каждого из объединяющихся поселений. Первоначальная редакция [ст. 13](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ предусматривала для получения согласия населения проведение непосредственного голосования жителей, аналогичного местному референдуму, или схода (в поселениях, с численностью жителей не более 100, обладающих избирательным правом). Федеральным [законом](#) от 27.12.2009 N 365-ФЗ <6> данная норма была скорректирована, и теперь объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ

иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. С одной стороны, это позволяет экономить бюджетные средства в ситуации, когда процедура объединения поддерживается большинством населения. С другой стороны, если ситуация спорная и неоднозначно оценивается населением, отсутствие четких процедур выявления мнения населения представительными органами приводит иногда к искажению мнения большинства в угоду тому варианту решения вопроса, который устраивает органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому процедура выявления мнения населения представительными органами местного самоуправления требует более подробной и четкой законодательной регламентации.

<6> СЗ РФ. 2009. N 52 (ч. 1). Ст. 6441.

В результате на 1 января 2012 г. в России насчитывалось 23 118 муниципальных образований, из них городских поселений - 1711, сельских поселений - 18 833 <7>. Процесс укрупнения существующих поселений, объединения сельских поселений с городскими продолжается. Во многих субъектах Российской Федерации разрабатываются соответствующие программы, позволяющие, с одной стороны, повысить качество жизни населения сельских населенных пунктов, без потери льгот, предусмотренных законодательством для жителей сельской местности, а с другой стороны, расширить пространственные границы для развития города. К примеру, в 2011 г. в Воронежской области было принято несколько законов об укрупнении муниципальных образований, в основном сельских поселений. Так, в Новохоперском районе укрупнение затронуло 14 сельских поселений и сам город Новохоперск. За последние 10 лет границы менялись в 16 районах области. В некоторых случаях это было связано с необходимостью приведения границ в соответствии с картографическим описанием, устранением технических ошибок, допущенных в процессе описания границ. В то же время происходил процесс укрупнения территорий, который позволил сэкономить на содержании работников местных администраций. Экономия после укрупнения Семилукского района составила более семи миллионов рублей <8>.

<7> Там же.

<8> Изменяя границы // АиФ-Черноземье. 2011. N 48.

Очевидно, что в Российской Федерации не могут быть одинаковыми подходы к определению территорий муниципальных образований, прежде всего сельских поселений, в масштабах всего государства. Необходим учет региональной специфики расселения населения, экономического и кадрового потенциала, развитие транспортной и иной инфраструктуры, поэтому, наряду с нормативами численности и пешеходной доступности, необходимо законодательно закрепить необходимость учета такого показателя, как достаточность собственных материально-финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения, установленных для данного вида поселения. Это будет тем объективным критерием, которым необходимо руководствоваться при укрупнении существующих муниципальных образований. В настоящее время этот процесс не всегда осуществляется именно в целях улучшения организации местного самоуправления, повышения его эффективности <9>.

<9> Стрижкина И.В. Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2010. N 7. С. 45.

Специфика сельских поселений учитывается и при определении их организационной структуры. Как известно, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования),

контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является по общему правилу обязательным. Для поселений предусмотрены исключения в следующих случаях.

Так, представительный орган не формируется в поселении, если численность его жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Ряд особенностей касается глав сельских поселений. В частности, в сельском поселении возможно формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, причем независимо от способа избрания главы (непосредственно населением или депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава). Эта особенность проистекает как из небольшой численности населения сельских поселений, так и из существующего в настоящее время дефицита образованных, квалифицированных кадров в сельской местности, способных возглавлять органы местного самоуправления.

Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется. Эта норма была внесена в [ст. 34](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ [Федеральным законом](#) от 29 ноября 2010 г. N 315-ФЗ [\[10\]](#). Данное положение законодательства, а также ситуация с его практическим применением вызывают неоднозначную, в большей степени негативную оценку со стороны муниципального и экспертного сообщества [\[11\]](#). В частности, это нарушает принцип самостоятельности местного самоуправления, поскольку решать вопросы местного значения поселения будет администрация муниципального района, и она же будет при этом распоряжаться средствами бюджета поселения, его муниципальным имуществом. Вряд ли представительный орган данного поселения сможет обеспечить действенный контроль за деятельностью районной администрации или привлечь главу администрации к ответственности в случае ненадлежащего исполнения возложенной на данный орган местного самоуправления компетенции. Очевидно, что местное самоуправление в таком поселении превратится в фикцию. Кроме того, при применении этой нормы возникают вопросы правопреемственности, действия нормативно-правовых актов, принятых ранее упраздняемой местной администрацией, во времени, порядок их отмены и внесения изменений, ответственности по заключенным договорам, денежным и иным обязательствам и многие другие проблемы.

<10> СЗ РФ. 2010. N 49. Ст. 6411.

<11> См., напр.: Сорок семь новостей из Ленинградской области // URL: 47news.ru (дата обращения: 14.11.2012).

К сожалению, у некоторых представителей государственной власти субъектов Российской Федерации существует стремление распространить подобную тенденцию и на другие сельские поселения, чтобы, по сути, превратить их в территории, полностью зависимые от районного уровня муниципальной власти. Так, губернатор Ульяновской области предложил упразднить сельские администрации, с тем чтобы вместо них остались лишь сельские старосты, работающие на общественных началах. Высвободившиеся средства, по его мнению, необходимо направить "на улучшение жизни людей" на селе, поскольку администрации сельских поселений не способны системно решать злободневные проблемы своей территории [\[12\]](#). Этот пример красноречиво свидетельствует о том, что представители региональной государственной власти вместо устранения причин существующей на сегодня низкой эффективности деятельности органов местного самоуправления в сельских поселениях (недостаточность материальных, финансовых,

кадровых и иных ресурсов, слабая активность населения и т.п.), создания необходимых условий для развития муниципальной демократии, предпочитают ликвидировать само местное самоуправление, распространив действие своей "управленческой вертикали" до самого низового уровня.

<12> URL: <http://club-rf.ru/news/penzenskaya-oblast/bochkarev-penyaet-na-starost/> (дата обращения: 11.09.2012).

Еще одна проблема, связанная с формированием представительных органов местного самоуправления поселений, стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в июле 2011 г. Внедрение пропорциональной избирательной системы в практику муниципальных выборов в некоторых случаях вызвало необоснованное ее применение и на выборах представительных органов местного самоуправления в сельских поселениях с небольшой численностью депутатов. В 2009 г. использование закрытых партийных списков на выборах в Хомутининском сельском совете Челябинской области привело к тому, что избирательная комиссия отказала кандидату-самовыдвиженцу бывшему до этого депутатом данного сельского совета в течение нескольких созывов. Суды общей юрисдикции, рассматривавшие данную проблему, нарушений прав граждан не обнаружили. В [Постановлении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. N 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и ч. 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана <13> отмечается, что законодательное регулирование видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности граждан на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций.

<13> СЗ РФ. 2011. N 29. Ст. 4557.

При незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получения недостоверных результатов, искажения волеизъявления избирателей, потери или фактической передачи голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти. В силу этого федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

Реализуя данную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, законодатель дополнил ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ [частью 3.2](#) следующего содержания: "Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам" (Федеральный [закон](#) от 16.10.2012 N 173-ФЗ <14>).

<14> СЗ РФ. 2012. N 43. Ст. 5786.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими

Конституции Российской Федерации положения законодательства о том, что не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Представляется, что в современных российских условиях, когда многие политические партии еще не имеют своих полноценных отделений в городах и районах, местное самоуправление не стало реальным институтом публичной власти, подобное императивное требование применения на муниципальных выборах партийных списков, тем более закрытых, является преждевременным.

"Политические партии, если они действуют на системной основе, вырабатывают политическую основу. ...На местном же уровне требуется решать не идеологические манипуляционные задачи, а регулировать и решать вопросы местного значения, предоставлять муниципальные услуги, управлять муниципальным хозяйством. Как справедливо кем-то было замечено, нет партийных способов подметать улицы. Проникновение партийности в органы местного самоуправления вызовет либо излишнюю политизированность при принятии решений, либо партии будут просто использоваться для получения депутатского мандата не сильно популярными у жителей кандидатами. Поставленные в такие узкие рамки общественные и политические активисты, имеющие авторитет у местного сообщества, вынуждены идти на поклон к партийным функционерам или воздерживаться от участия в выборах. И именно партийные функционеры, зачастую реализующие волю исполнительной власти субъекта Российской Федерации, будут определять доступ того или иного кандидата к выборам. А уж отозвать неэффективного депутата, прошедшего по партийному списку, невозможно вообще" <15>.

<15> Антипов К.А. Процесс встраивания местного самоуправления в вертикаль власти // Местное право. 2012. N 1. С. 5.

Невольно напрашивается вывод о том, что существующая политическая система, государственная власть негативно относится к проявлениям активности населения, считая это некоей угрозой для своего благополучия, стремится все урегулировать и держать под контролем. Население считается именно потребителем, объектом воздействия, за который могут все решать властные структуры. Как следствие, жители негативно относятся к любой власти, в т.ч. и к органам местного самоуправления, не стремятся участвовать в решении своих местных проблем. Вместо развития активности и инициативности, необходимой для местного самоуправления, в обществе усиливаются апатия и иждивенчество, неверие в возможность изменить что-то своими силами.

Негативное отношение к сложившейся действительности имеется не только у населения, но и у представителей органов местного самоуправления поселений. Это объясняется существующим дисбалансом между закрепленной в законодательстве компетенцией поселений и реальными возможностями ее осуществления. [Статья 14](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ содержит 42 вопроса местного значения, которые должны самостоятельно реализовываться органами местного самоуправления поселений. Причем многие из этих положений по своей сути вопросами местного значения не являются. Местными можно считать только те вопросы, которые напрямую зависят от деятельности именно органов местного самоуправления, в их решении может непосредственно поучаствовать население, последствия решения данных вопросов не выходят за границы территории муниципального образования. Даже беглый анализ [статьи 14](#) указанного Закона позволяет назвать ряд пунктов, не соответствующих данным критериям:

"7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

38) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения" и некоторые другие положения.

Следует согласиться с выводом о том, что даже не все вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения могут считаться вопросами местного значения, ибо не все они могут решаться населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность и без вмешательства государственных органов. Вот как об этом говорят О.И. Генисаретский и В.Л. Глазычев: "Соблюдение государственного стандарта в области образования, охраны окружающей среды и здравоохранения, социальной поддержки нуждающихся, будучи передано от местных агентств федеральной исполнительной власти местному самоуправлению, не меняет своей природы, сохраняет тождественность функции, но приближено к гражданину и подконтрольно местному сообществу. Именно эти и аналогичные функции вопросами местного значения, по сути дела, считать неверно. Это общегосударственные вопросы, обязательства государства в отношении его граждан" <16>.

<16> Цит. по: Бабун Р.В. К вопросу о вопросах: местных и государственных // Местное право. 2012. N 3. С. 18.

Поэтому наиболее верным критерием разграничения вопросов местного и государственного значения следует считать наличие или отсутствие единых государственных стандартов для решения того или иного вопроса, для уровня и качества предоставляемых услуг. Причем речь может идти только о минимальных социальных стандартах, определяющих потребность в бюджетных расходах, а не о технических, экологических и иных стандартах и нормативах, устанавливаемых органами государственной власти и обязательных для исполнения <17>.

<17> Там же.

Все сказанное выше относится, безусловно, к вопросам местного значения всех муниципальных образований, но особенно актуально в отношении сельских поселений. Общеизвестно, что их финансовые, экономические возможности находятся в наиболее плачевном состоянии и не позволяют в полной мере осуществлять закрепленную за ними компетенцию. Однако вместо развития экономической основы, укрепления доходной базы сельских поселений фактически происходит процесс лишения их какой-либо самостоятельности путем расширения практики передачи полномочий органов местного самоуправления поселений по договорам органам местного самоуправления муниципальных районов. Это означает, что и необходимые для данных полномочий средства концентрируются в районных бюджетах.

Возможность заключения подобных договоров, предусмотренная ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ как некий временный способ преодоления возникающих проблем, превратилась в устойчивую тенденцию, поддерживаемую и другими нормативными правовыми актами. Так, в Федеральном законе "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ <18> сказано, что представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Именно так и сложилась ситуация на практике в регионах, в т.ч. и в Воронежской области, когда органы муниципального финансового контроля созданы лишь в городских округах и муниципальных районах.

<18> СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 903.

В рамках данной статьи рассмотрены далеко не все аспекты организации и деятельности поселений в Российской Федерации, многие теоретические, правовые и практические проблемы

существования поселенческого самоуправления нуждаются в более глубоком осмыслении. Тем не менее главный вывод очевиден: реальное состояние низового, первичного уровня местного самоуправления не соответствует концептуальным идеям, заложенным в [Конституции](#) Российской Федерации и Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ. Поселения нуждаются в реальной, действенной поддержке со стороны государства, и это должно стать самостоятельным направлением его комплексной муниципальной политики.
