

§13 ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО: НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И РЕАЛИИ

Винник Н.В.

ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация: Совокупность общественных отношений по поводу территориальной организации местного самоуправления (установления границ муниципальных образований, преобразования муниципальных образований). Исследуются вопросы оптимальной территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также юридическое оформление территориальной организации с учётом имеющегося исторического опыта развития государства и потребностей современной жизни. Исследование проблематики территориальной организации местного самоуправления проводится на примере территориальной организации Хабаровского края. Исследуется тенденция к укрупнению муниципальных образований, а также пробелы в законодательстве. Автором предлагаются пути ликвидации имеющихся пробелов. Диалектический метод исследования, исторический метод, аналитический, дедуктивный и индуктивный метод, а также статистический метод исследования. Решение вопросов территориальной организации местного самоуправления требует принятия федерального закона об общих принципах территориальной организации местного самоуправления. В законе следовало бы закрепить общие правовые принципы статуса, видов и порядка создания, упразднения административно-территориальных единиц – сельских и городских населённых пунктов, городов, районов, а также иных единиц, дать общее понятие городской и сельской местности, закрепить критерии отнесения территорий по плотности населения (высокой, средней, низкой), установить общую методологию, отнесения местностей к территориям отдалённым и труднодоступным. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо определить понятие границ муниципальных образований, порядок их описания и проведения, так как границы в настоящее время носят экономический характер, от того, где они пройдут, зависит пополнение местного бюджета. Кроме того, требуется нормативное уточнение критериев для наделения городского поселения статусом городского округа. Представляется, что данные критерии должны ориентироваться на определённую численность населения, содержать пешеходную и транспортную доступность для жителей населённых пунктов, которые могут входить в состав городского округа, на каком расстоянии могут находиться населённые пункты города. Существующее правовое регулирование приводит к тому, что некоторые городские округа включают в себя многие населённые пункты и повторяют территориальную организацию муниципальных районов, лишая население сёл и посёлков возможности реализовать гарантии на осуществление местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальная организация, местное самоуправление, муниципальное образование, правовые гарантии, типы муниципальных образований, территория, границы, преобразование, установление границ, регламентация.

В Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» территориальная организация определялась на основе единообразного для всей страны административно-территориального устройства, оставшегося с советских времен.

В течение многих лет после принятия в 1993 году Конституции РФ шел поиск оптимальной

территориальной организации местного самоуправления, формировались позиции Конституционного Суда РФ по вопросам территориальной организации. Некоторые решения Конституционного Суда РФ, принятые на начальном этапе формирования местного самоуправления имеют большое значение для современной практики

территориальной организации.¹ Первые шаги по установлению правовых гарантий территориальной организации местного самоуправления проводились в рамках реформы местного самоуправления: «Органам государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов... представить до 1 декабря 1993 г. в Совет Министров - Правительство Российской Федерации предложения о совершенствовании административно - территориального устройства с целью обеспечения гарантий реального местного самоуправления».²

Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил самые общие параметры территорий муниципальных образований, а их детализация осуществлялась законами субъектов РФ.³ Это привело к нарушениям системного подхода к территориально-пространственному устройству муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» унифицировал территориальную организацию местного самоуправления, установил перечень типов муниципальных образований и единые критерии формирования каждого типа.⁴ В настоящее время в России сформированы семь типов муниципальных образований: городские поселения; сельские поселения; муниципальные районы; городские округа; городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородские территории (внутригородские

муниципальные образования) городов федерального значения.⁵

Критериями, определяющими тип муниципального образования являются:

- Демографический;
- Географо-физический;
- Экономический;
- Организационный.

Одним из основополагающих принципов является гарантия осуществления местного самоуправления на всей территории России.

Законодательно закрепленные гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления в рамках определенной территории, унификация типов муниципальных образований, установление единых критериев для определения статуса муниципальных образований положительно сказывается на функционировании местных сообществ. Двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления позволила сформировать поселения, как территориальный институт самый близкий и доступный для населения и создает возможности удовлетворения насущных запросов жителей.

Вместе с тем, правоприменительная практика в области территориального устройства свидетельствует о наличии многих проблем. По нашему мнению, оптимальной территориальной модели местного самоуправления в настоящее время не найдено.

Одной из таких проблем является то, что при формировании территории муниципальных образований превалирует политико-юридический аспект. Расчеты экономической рациональности выбора параметров муниципалитетов зачастую не производятся. Такого же мнения придерживается и И.В. Выдрин.⁶

Доминирующей в определении размеров муниципального образования является политически мотивированная установка на приближение органов местной власти к населению. Эта задача в основном решена.

⁵ 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» : Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Парламентская газета. 2014. № 19.

⁶ Выдрин И.В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 11.

¹ Курманов Э.Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 54 - 58.

² О реформе местного самоуправления в Российской Федерации (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»): Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (ред. от 22.12.1993) // Российские вести, 1993. № 210.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (утратил силу с 01.01.2009 г.) // Российская газета. 1995. № 170.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. № 202.

К примеру, в Хабаровском крае создано 214 поселений, численность жителей в 50% из которых менее одной тысячи человек. Такое приближение органов местного самоуправления к жителям дает последним возможность удовлетворить запросы и обращения непосредственно. Но созданные территориальные единицы и их органы власти оказываются финансово и экономически недееспособны.

В Хабаровском крае все 233 муниципальных образования дотационные, а в 70% поселений трансферты из краевого бюджета составляют от 50 до 80% доходов местного бюджета, которых порой хватает только на содержание муниципальных служащих.⁷

Имеющиеся в законодательстве гарантии территориальной организации местного самоуправления необходимо реализовывать с целью повышения финансовой дееспособности муниципальных образований. Необходимо, управляя территориальной организацией местного самоуправления, рассматривать вопросы увеличения размеров муниципалитетов.

В стране в последние годы начался процесс увеличения размеров муниципальных образований и уменьшения их количества. Если в 2007 году насчитывалось 24219 муниципальных образований, то в 2010 году 23907. Укрупняются и территории муниципальных районов.

В Хабаровском крае стоило бы изучить вопрос об объединении близко расположенных друг от друга Ванинского и Советско-Гаванского муниципальных районов, которые имеют портово-грузочную направленность экономики. Также, на наш взгляд, возможно объединение Вяземского и Бикинского муниципальных районов. Подобные меры позволили бы увеличить концентрацию ресурсов и сократили бы расходы на аппарат управления. Отдельные территории с низкой плотностью населения и низким уровнем экономического потенциала следовало бы упразднить, а территории передать под юрисдикцию муниципальных районов.

В настоящее время существует два института территориального устройства. Первый – административно-территориальный, который предусматривает деление государства на единицы, в которых функционируют органы государственной власти. Он регламентируется субъектами РФ.

Второй – институт территориального устройства местного самоуправления, принципы которого определены Федеральным законом № 131-ФЗ.

Такое положение вызывает противоречия. Используется различная терминология, часто ассоциируется совпадение административно-территориальных границ с границами муниципалитетов. Нет единой системы установления статуса сельского, городского населённого пункта, города и района.

Решение вопросов территориальной организации местного самоуправления требует принятия федерального закона об общих принципах территориальной организации местного самоуправления. В законе следовало бы закрепить общие правовые принципы статуса, видов и порядка создания, упразднения административно-территориальных единиц – сельских и городских населённых пунктов, городов, районов, а также иных единиц, дать общее понятие городской и сельской местности, закрепить критерии отнесения территорий по плотности населения (высокой, средней, низкой), установить общую методику, отнесения местностей к территориям отдалённым и труднодоступным.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо определить понятие границ муниципальных образований, порядок их описания и проведения, так как границы в настоящее время носят экономический характер, от того, где они пройдут, зависит пополнение местного бюджета.

Кроме того, требуется нормативное уточнение критериев для надления городского поселения статусом городского округа. Представляется, что данные критерии должны ориентироваться на определённую численность населения, содержать пешеходную и транспортную доступность для жителей населённых пунктов, которые могут входить в состав городского округа, на каком расстоянии могут находиться населённые пункты города.

Существующее правовое регулирование приводит к тому, что некоторые городские округа включают в себя многие населённые пункты и повторяют территориальную организацию муниципальных районов, лишая население сёл и посёлков возможности реализовать гарантии на осуществление местного самоуправления. Вызывает разночтения при установлении статуса городского поселения, в который входит город или посёлок, следовало бы уточнить – «посёлок городского типа». Требуется дальнейшее совершенствование норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. №

⁷ Курлович В.М. Основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: учебное пособие. Хабаровск: ДВИ-филиал РАНХиГС, 2012. С. 33.

131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам формирования территорий муниципальных образований в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, учитывая их географическое положение, суровые климатические условия, отдалённость, транспортную труднодоступность, что накладывает особую специфику на деятельность органов местного самоуправления в северных территориях субъектов РФ.

Институт территориальной организации местного самоуправления требует постоянного внимания, как законодателей, так и управленцев, он должен постоянно совершенствоваться в силу изменяющихся потребностей общества. Суть территориального устройства заключается в ориентации на формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований, что будет способствовать эффективному решению вопросов местного значения.

Библиография:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. № 202.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (утратил силу с 01.01.2009 г.) // Российская газета. 1995. № 170.
3. 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» : Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Парламентская газета. 2014. № 19.
4. Выдрин, И.В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления / И.В. Выдрин // Российская юстиция. – 2012.-№
5. – С. 11-14. 5. Курлович, В.М. Основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: учебное пособие / В.М. Курлович Хабаровск: ДВИ-филиал РАНХиГС, 2012. – 56 с.
6. Курманов Э.Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации / Э.Р. Курманов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 54-58.
7. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы»): Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (ред. от 22.12.1993) // Российские вести, 1993.-№ 210.
8. Шугрина Е.С. Изменение территории субъекта РФ в связи образованием в составе России нового субъекта // Актуальные проблемы российского права.-2012.-№4.-С. 4-18. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=26075.
9. Никифорова А.В. Самоуправление органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления // NB: Вопросы права и политики.-2012.-1.-С. 69-91. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html
10. Афанасьев А.А. Муниципально-правовой режим сельской жизни: понятие и сущность местного самоуправления сельских поселений // NB: Экономика, тренды и управление.-2013.-3.-С. 17-50. DOI: 7256/2306-4595.2013.3.7423. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_7423.html
11. Коломеец Н.Е. Конституционно-правовые основы реализации населением прав граждан в сфере территориального устройства субъекта Российской Федерации // Право и политика.-2013.-8.-С. 994-1002. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.9292.
12. Булах Е.В. Государственная поддержка развития системы местного самоуправления в современной России: перспективы и сдерживающие факторы // NB: Вопросы права и политики.-2013.-2.-С. 1-22. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.2.490. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html
13. Безвиконная Е.В. Самоорганизация в системе местного самоуправления: политико-правовой анализ // Право и политика.-2013.-8.-С. 971-979. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.900.

References (transliterated):

1. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii : Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2003. № 202.
2. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii : Federal'nyi zakon ot 28.08.1995 № 154-FZ (utratil silu s 01.01.2009 g.) // Rossiiskaya gazeta. 1995. № 170.
3. O vnesenii izmenenii v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» i Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» : Federal'nyi zakon ot 27.05.2014 № 136-FZ // Parlamenskaya gazeta. 2014. № 19.

4. Vydrin, I.V. Novye tendentsii v territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya / I.V. Vydrin // Rossiiskaya yustitsiya. – 2012.-№
5. – S. 11-14. 5. Kurlovich, V.M. Osnovy territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: uchebnoe posobie / V.M. Kurlovich Khabarovsk: DVI-filial RANKhiGS, 2012. – 56 s.
6. Kurmanov E.R. Problemy territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya v svete nekotorykh reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii / E.R. Kurmanov // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 12. S. 54-58.
7. O reforme mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (vmeste s «Polozheniem ob osnovakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii na period poetapnoi konstitutsionnoi reformy»): Ukaz Prezidenta RF ot 26.10.1993 № 1760 (red. ot 22.12.1993) // Rossiiskie vesti, 1993.-№ 210.
8. Shugrina E.S. Izmenenie territorii sub''ekta RF v svyazi obrazovaniem v sostave Rossii novogo sub''ekta // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava.-2012.-№4.-C. 4-18. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=26075.
9. Nikiforova A.V. Pravovye pozitsii organov konstitutsionnoi yustitsii po voprosam territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya // NB: Voprosy prava i politiki.-2012.-1.-C. 69-91. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html
10. Afanas'ev A.A. Munitsipal'no-pravovoi rezhim sel'skoi zhizni: ponyatie i sushchnost' mestnogo samoupravleniya sel'skikh poselenii // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie.-2013.-3.-C. 17-50. DOI: 7256/2306-4595.2013.3.7423. URL: http://www.e-notabene.ru/etc/article_7423.html
11. Kolomeets N.E. Konstitutsionno-pravovye osnovy realizatsii naseleniem prav grazhdan v sfere territorial'nogo ustroistva sub''ekta Rossiiskoi Federatsii // Pravo i politika.-2013.-8.-C. 994-1002. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.9292.
12. Bulakh E.V. Gosudarstvennaya podderzhka razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii: perspektivy i sderzhivayushchie faktory // NB: Voprosy prava i politiki.-2013.-2.-C. 1-22. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.2.490. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_490.html
13. Bezikonnaya E.V. Samoorganizatsiya v sisteme mestnogo samoupravleniya: politiko-pravovoi analiz // Pravo i politika.-2013.-8.-C. 971-979. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.8.900.