DOI: 10.17117/na.2016.01.03.165

<http://ucom.ru/doc/na.2016.01.03.165.pdf>

Поступила (Received): 19.01.2016

Старкина М.Е. Территориальная организация местного самоуправления

Starkina M.E. Territorial organization of local government

Статья посвящена вопросу значимости определения территорий муниципальных образований. Поставленные вопросы в статье дают повод задуматься о последствиях, как негативных, так и позитивных, муниципальной реформы и о проблемах, касающихся реакции местных жителей и органов власти на основополагающие вопросы местного значения в условиях изменения статусов муниципальных образований

Ключевые слова: муниципальное образование, территория, население, местное самоуправление

The article focuses on the importance of determining the areas of municipalities. The questions in the article give reason to think about the consequences, both negative and positive, municipal reform and the problems relating to the reaction of local residents and authorities on the fundamental issues of local importance in the conditions in the changing status of municipalities

Key words: municipality, territory, population, local government

Старкина Маргарита Евгеньевна

Сибирский государственный университет путей
сообщения

г. Новосибирск, ул. Дуси Ковальчук, 191

Starkina Margarita Evgenievna

Siberian transport university

Novosibirsk, Dusi Kovalchuk st., 191

Территориальная организация местного самоуправления не перестает быть одним из наиболее важных и актуальных вопросов теории и практики муниципального права. При этом к существующим традиционным проблемам, таким, как выбор оптимального уровня организации местного самоуправления, количественная составляющая уровней территориальной организации, естественные и искусственные факторы определения территорий, а так же их соотношение, добавились и новые вопросы, в основном связанные с необходимостью упорядочения имущественных вопросов и оформления правовых прав. Территориальные споры, в частности о территории муниципальных образований, далеки от завершения, как 10 лет назад, так и в наши дни.

Несмотря на кажущуюся простоту данного вопроса, от верного решения о территориальной организации местного самоуправления во многом зависит эффективность управленческой деятельности должностных лиц местного самоуправления. Согласно статье 131 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, и на других территориях, на которых учитываются исторические и иные местные традиции [1, с. 48]. После

принятия Федерального закона № 131, развернулась территориальная реформа, предусматривающая еще одну попытку найти более оптимальный уровень для осуществления различных властных полномочий.

Нельзя не отметить, что при разработке концепции муниципальной реформы, её инициаторы учитывали, что так называемая «поселенческая» модель, которая предполагает создание множества мелких муниципальных образований, затрудняет решение всего спектра вопросов местного значения, при этом осложняя финансовую базу местного самоуправления и территориальное развитие, отдаляя органы местного самоуправления от государственной власти, одновременно затрудняя контроль за их функционированием со стороны государства. Вместе с этим «районная» модель, которая лишена таких недостатков, предусматривает создание достаточно крупных муниципальных образований, но с сокращением их количества, в свою очередь, отдаляя местную власть от населения, ограничивая возможность гражданского участия, затрудняя самостоятельные решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения отдельных населенных пунктов. В результате было принято решение об утверждении двухуровневой модели. Однако вопросов становится все больше: сможет ли объединение простых моделей дать в совокупности больший эффект? Кроме того, какую роль играет экономический фактор, который занимает значительное положение в системе управления и самоуправления, учитывая экономическое неблагополучие большинства муниципальных образований?

Также нельзя не отметить принцип эффективности самоорганизации, где сплочение населения во многом зависит от осознания общих интересов и их реализация. Снижение эффекта самоорганизации происходит из-за увеличивающихся размеров территории и удаления органов местного самоуправления от населения, тем самым можно сделать вывод, что подконтрольность органов местного самоуправления населению так же зависит от территории, требуя максимально ограниченной территории для оперативной реакции населения.

После проведения муниципальной реформы и введения понятия «поселение» для обозначения многообразия, как городов, так и поселков, жители городов были негативно настроены вследствие изменения их правового статуса, хотя это снижение не зависело от изменения понятия «город» на «городское поселение». Однако в сознании граждан сохранилась критика к понятию поселения и вина в этом как законодателей, которые не учли различий профессиональной и обыденной правовой культуры, так и жителей, оказавшихся менее подкованными специальными знаниями, используемыми в земельном законодательстве для характеристики городов и поселков городского типа.

После формирования двухуровневой системы местного самоуправления на уровне городских поселений, особенно поселков городского типа, возникали более серьезные противоречия [2, с. 116]. Разграничение вопросов местного значения между органами местного самоуправления городских поселений и органами местного самоуправления муниципальных районов на территории которых они расположены, стало на практике «камнем преткновения», в отличие от одноуровневой модели, где органы местного самоуправления осуществляли собственную компетенцию фактически в полном объеме. Из-за несоответствия

статусных характеристик требованиям законодательства для большинства из них приобретение статуса городских округов и, как следствие, сохранение прежнего статуса, оказалось нереально.

Если говорить об изменении статуса малых городов и поселков после приобретения многих из них статуса городских округов с последующим выходом из состава муниципальных районов, то возникла необходимость учитывать последствия таких изменений. Все это привело к внесению Федеральным законом от 28.12.2004 г. № 186-ФЗ изменений в принятый Федеральный закон № 131, так в ч.1 ст. 11 была установлена норма, что административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа, который расположен в границах муниципального района. Однако это стало лишь частичным решением проблемы. Потери социального, культурного и экономического характера после возложения на городские округа функций административных центров муниципальных районов было невозможно избежать.

Что же касается финансовой стороны, то здесь снова не удалось избежать трудностей. После сохранения за малыми городами и поселками городского типа статуса городских поселений в составе муниципальных районов произошли не только фактическое снижение их правового статуса, которое связано с уменьшением объема полномочий, но и резкие финансово-экономические потери из-за передачи муниципальным районам значительных финансовых ресурсов и весомой части муниципального имущества. На практике таких городов, которые столкнулись с финансово-экономическими проблемами, стимулирующие социально-политические конфликты в вопросах статуса, оказалось достаточно много.

Еще одна важная проблема, требующая изучения, связана с соотношением и взаимодействием территориального, демографического и географического факторов [4, с. 8]. Имеется в виду достаточно распространенная в России ситуация когда абсолютное большинство жителей муниципального района проживает в районном центре. В таком случае есть способы предусмотреть при определенных условиях преобразование муниципального района в городской округ:

- если в одном из населенных пунктов муниципального района, имеющем статус города, проживает более 1/2 жителей муниципального района в целом;
- если в утвержденном генеральном плане городского поселения, ядро которого составляет этот город, содержится обоснованное предложение об изменении границ данного городского поселения;
- если территория городского поселения составляет не менее 1/4 или 1/3 территории муниципального района;
- если объединение городских и сельских поселений района в единое городское поселение со статусом городского округа будет поддержано населением каждого из объединяемых поселений [3, с. 33].

Нельзя забывать и о проблеме правовой природы типов муниципальных образований. Сомнения также вызывают объединения городских и сельских поселений в одну группу, руководствуясь определением одинакового для них перечня вопросов местного значения, а также идентичного решения многих иных

вопросов. Споры вызывает и такой тип муниципальных образований, как муниципальный район. Если руководствоваться Конституцией РФ, где местное самоуправление – это решение вопросов местного значения, то муниципальный район несколько выбивается из этого определения из-за установления для него особого круга предметов ведения – вопросов межмуниципального значения. Из этого следует вопрос: можно ли считать вопросы межмуниципального значения вопросами местного значения?

Список подобных вопросов можно продолжать бесконечно. Взяв, к примеру, город Новосибирск, имеющий статус городского округа, и, значительно превосходящий отдельные субъекты РФ, как по численности населения, так и по экономическому потенциалу. В связи с этим, можно ли говорить о Новосибирске, как о муниципальном образовании, где население имеет возможность непосредственно решать вопросы местного значения?

Список используемых источников:

1. Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа для муниципального права // Журнал российского права. 2008. №6
2. Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: проблемы правового регулирования. М., 2006.
3. Максимов А. Совершенствование территориальной структуры местного самоуправления // Муниципальное право. 2008. № 4 (44).
4. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон и практика // Журнал российского права. 2001. № 8.

© 2016, Старкина М.Е.

Территориальная организация местного самоуправления

© 2016, Starkina M.E.

Territorial organization of local government