Остапец О.Г.

Современные тенденции развития территориальной организации местного самоуправления

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/lj-06-2021-233

Аннотация

Обозначены подходы Российского государства к организации территориальной основы местного самоуправления во втором десятилетии XXI века. Обращается внимание на появление новых видов муниципальных образований и возможность перехода по инициативе субъектов Российской Федерации к двухуровневой территориальной модели организации местного самоуправления. Предпринята попытка обоснования происходящих изменений.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, территориальное преобразование.

Abstract

The approaches of the Russian state to the organization of the territorial basis of local self-government in the second decade of the XXI century are outlined. Attention is drawn to the emergence of new types of municipalities and the possibility of transition at the initiative of the subjects of the Russian Federation to a two-level territorial model of the organization of local self-government. An attempt is made to justify the changes that are taking place.

Keywords: local self-government, municipal formation, territorial transformation.

Территориальная организация местного самоуправления подвержена постоянным изменениям, целью которых являются оптимизация и повышение эффективности управляемости муниципальными образованиями, количество которых по-прежнему велико, однако в свете происходящих конституционно-правовых изменений, характеризуется тенденцией к уменьшению их количества.

Вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, ибо функционирование местных органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Необходимо учитывать, что институты территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального деления субъектов РФ связаны между собой, но каждый из них имеет самостоятельное значение [1, с. 25]. Административно-территориальная единица является частью территории региона в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления, полученная в результате административно-территориального деления субъекта федерации, имеющая установленный законодательством статус и наименование. В положениях специального Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не содержится норм, предписывающих учитывать при формировании территорий муниципальных образований административно-территориальное деление субъектов РФ. Вместе с тем категории «населенный пункт», «сельский населенный пункт», «город», «поселок» являются понятиеобразующими для муниципальных образований «городское поселение», «сельское поселение», «городской округ», являются отправной точкой для описания их состава и территории [2, с. 23].

В Конституции РФ (ч. 1 ст. 131) установлено, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Ранее в основном законе дефиниция «муниципальное образование» не использовалось, а лишь указывалось на то, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях... Включение понятия «муниципальное образование» в указанную статью Конституции РФ в 2020 году позволило устранить правовой пробел, имевший место в первоначальной редакции текста Основного закон. Ранее складывающаяся ситуация вполне объяснима. Авторы проекта конституции не были готовы к формулированию базовых понятий в сфере организации местного самоуправления, являвшегося новым видом публичной власти для постсоветского государства. Были названы лишь два вида муниципалитетов (городские и сельские поселения), что привело в будущем к созданию преимущественно двухуровневой территориальной организации местного самоуправления на уровне поселения и муниципального района, а также допускалась возможность формирования института местного самоуправления и на иных территориях [3, с. 43].

В целом новая редакция статьи 131 Конституции РФ предусматривает широкий выбор способов территориальной организации местного самоуправления, участия госорганов в их формировании, изменении границ территорий, на которых оно осуществляется. Именно федеральный закон провозглашен источником определения таких форм, он же стал и ограничителем вмешательства государства в дела местного самоуправления. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 26.05.2021 г. № 155-ФЗ) детализируется вышеназванное конституционное положение и уточняется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах в соответствии с законами субъекта РФ местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов федерации (ст. 10).

Муниципальное образование — это объединенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление [4, с. 43]. В статье 2 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определение понятия "муниципальное образование" не позволяет раскрыть его сущностные характеристики. Излагается лишь перечень конкретных типов муниципальных образований.

Итак, остановимся на кратком анализе отдельных тенденций развития территориальных основ местного самоуправления во втором десятилетии XXI века.

Одним из трендов на современном этапе является активизация процесса укрупнения (объединения) сельских поселений. Необходимость этого объясняется следующими факторами: сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений, сокращение численности населения, снижение налогооблагаемой базы, дотационные бюджеты, недостаточная квалификация управленческих кадров. Фактически происходит институциональное ослабление муниципальных образований. Поселениям с малой численностью жителей сложно консолидировать ресурсы для исполнения полномочий и развития территорий [5, с. 77]. По данным Росстата на 1 января 2019 года количество сельских поселений составляло 17 380 единиц, а на 1 января 2020 года — 16 821 единиц.

Начиная с 2014 года, федеральный законодатель предлагает субъектам федерации создавать по собственной инициативе новые виды муниципальных образований в соответствии с федеральным законом.

К новым видам муниципальных образований был отнесен *городской округ с внутригородским делением*, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. В настоящее время востребованность данного территориального института в субъектах РФ крайне низка (по состоянию на 1 января 2020 г. в РФ сформировано только 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск). Причиной тому, являются правовые и организационные сложности перехода к этой системе, связанные с необходимостью решения сложных вопросов разграничения компетенции, формирования местных бюджетов, разграничения доходных источников, разграничения муниципального имущества, формирования органов местного самоуправления внутригородских районов и заполнения их квалифицированными кадрами.

В 2019 году федеральный законодатель кардинально изменил подход к определению понятия городского округа и указал на возможность создания субъектами федерации нового типа муниципального образования — *муниципальный округ* [6]. Правовое закрепление возможности перехода к одноуровневой системе территориальной организации местного самоуправления вызвано тем, что подавляющее число поселений и муниципальных районов оказались фактически лишенными реальных ресурсов, вынужденными действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. Следовательно, учитывая указанные обстоятельства, законодательное регулирование местного самоуправления должно было меняться и гибко отражать сложившуюся систему расселения и тенденции ее трансформации, будучи, таким образом, связанным со Стратегией пространственного развития РФ на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р; в ред. от 23.03.2021 г. № 719-р).

Появление нового типа муниципалитета стало необходимым для обеспечения большего разнообразия подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий. Практика показала, что в последние годы многие регионы стремились упростить территориальную организацию местного самоуправления и перейти к его одноуровневой модели. Чтобы оптимизировать управление территориями и достичь экономии бюджетных средств, в некоторых субъектах РФ начали преобразовывать муниципальные районы в *сложносоставные городские округа*. При этом зачастую не учитывались особенности малонаселенных территорий, а также территорий, где большинство населения придерживается сельского уклада жизни и деятельности. С учетом указанных обстоятельств создание муниципального округа является целесообразным и позволяет обеспечить возможность консолидации представительских и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, оптимизировать расходы на содержание органов местного самоуправления. В то же время образование муниципального округа должно быть более персонифицировано. Оно актуально, в первую очередь, для межселенных территорий и тех районов, где отсутствует развитая инфраструктура или присутствует большое количество неосвоенных земель.

В настоящее время установлены следующие критерии отнесения муниципального образования к сложносоставному городскому округу: не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах; на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации; количество сельских территорий не должно значительно преобладать над площадью городских территорий. Уже созданные городские округа указанного типа, не соответствующие вышеназванным требованиям, должны будут в

срок до 2025 года преобразованы в муниципальные округа. По состоянию на 1 января 2020 года в России создано 33 муниципальных округа.

Стоит отметить, что на законодательном уровне продолжают вноситься изменения, связанные с уточнением компетенции городского и муниципального округов. В частности, предлагается распространить на сложносоставные округа действие Закона РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы", федеральных законов "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", "О противодействии коррупции" и ряда других федеральных законов (Федеральный закон от 26 мая 2021 г. № 155-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации").

Резюмируя сказанное, следует подчеркнуть, что фактически речь идет об активизации процессов территориального преобразования муниципальных образований в регионах.

1. Сурнина Н. М., Целищева Е. Ф. Внутрорегиональное административно-территориальное деление : семантический подход / Н. М. Сурнина, Е. Ф. Целищева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. — 2018. — № 3. — С. 25.
2. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. — Москва : Издание Государственной Думы, 2018. — С. 23.
3. Остапец О. Г., Карномазова А. А. Конституционно – правовая модель местного самоуправления на современном этапе // Актуальные проблемы современности. — 2021. — № 1 (30). — С. 43.
4. Царев А. Ю. Муниципальное право: полный конспект лекций по учебной дисциплине / А. Ю. Царев. — Москва: Книгодел, 2013. — 124 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/15510>. ЭБС «IPRbooks» (дата обращения 20.04.2021 г.).
5. Муниципальное право: учебник / С. Н. Братановский, О. Г. Остапец; под ред. С.Н. Братановского. — Москва: КНОРУС, 2021. — 272 с. — (Бакалавриат и магистратура). — С. 77.
6. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ": Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. — Официальный интернет-портал правовой информации (Государственная система правовой информации). — Москва. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 20.05.2021 г.).

Поливанов В.В.

Понятие и условия нотариального удостоверения сделок

*Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
(Россия, Краснодар)*

doi: 10.18411/lj-06-2021-234

Аннотация

В данной работе проводится исследование понятия и условий нотариального удостоверения сделок. Правовой статус нотариата и нотариусов в Российской Федерации закреплен в нормативно-правовых актах, международных договорах, а также актах, утверждаемых нотариальным сообществом. Основным источником любого законодательства в российской правовой системе является Конституция Российской Федерации. Применительно к предмету настоящего исследования, наибольшее значение имеют положения, регламентирующие право каждого на квалифицированную юридическую помощь (статья 48), а также относящие нотариат к предмету совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (статья 72). Безусловно, данная тема требует длительного осмысления. Безусловно, данная тема требует длительного осмысления.

Ключевые слова: нотариат, нотариус, сделки, удостоверение сделок, право.