

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Рубрика: Право. Юридические науки. Прочие вопросы.
УДК 34.096

«ОСОБЕННОСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ»

*Батаев Сергей Владимирович,
доцент кафедры конституционного и административного права
Института права
Владивостокского государственного университета экономики и сервиса*

FEATURES OF MUNICIPAL TRANSFORMATIONS

*Bataev Sergei Vladimirovich,
docent of Department of constitutional and administrative law,
Institute of Law
Vladivostok State University of Economics and Service*

Аннотация

В данной статье рассмотрена сущность преобразований муниципальных образований. Проанализирована специфика муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством. Изучена особенность преобразований муниципальных образований с точки зрения основных нормативных правовых акты, в том числе, проведен анализ норм действующего законодательства, что позволило сделать определенный вывод о фактических различиях в правовом статусе установленных видов муниципальных образований.

Annotation

This article examines the essence of municipal transformations. The author analyzed the specifics of municipalities in accordance with the law of the Russian Federation. The study of the peculiarities of municipal formation transformations is considered from the point of view of the main normative legal acts, including the analysis of the current legislation, which allowed us to draw a certain conclusion about the actual differences in the legal status of the established types of municipalities.

Ключевые слова и словосочетания: самоуправление, муниципальное образование, население.

Key words and phrases: self-government, municipal formation, population.

На сегодняшний день в соответствии с установленными положениями ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) преобразованием муниципальных образований является⁵:

- характерное объединение муниципальных образований;
- разделение муниципальных образований;
- последующее изменение статуса поселения в связи с определенным наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Круг общественных отношений, урегулированных нормами законодательства, достаточно обширен. Содержание указанного вида правоотношений составляет деятельность их субъектов в рамках предоставленных им полномочий. Особый интерес представляет юридический анализ такого специфического

субъекта правовых отношений, как муниципальное образование⁶.

В настоящее время возникают различные споры в отношении муниципальных образований. В свою очередь, для решения основных проблем необходимо углубиться в сущность темы и рассмотреть ее основные аспекты.

Появление подлинно самостоятельного муниципального образования позволит включить новое образование в состав субъектов межбюджетных отношений и будет предполагать решение основных вопросов, что решаются при образовании муниципальных образований.

Сегодня преобразование муниципальных образований в первую очередь осуществляется законами субъектов РФ по инициативе самого населения, органов местного самоуправления, а также иных органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти.

Инициатива всего населения о преобразовании муниципального образования, по сути, также

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант-Плюс

⁶ Остапец О.Г. Муниципальное образование как правовой феномен // Право. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnoe-obrazovanie-kak-pravovoy-fenomen>

реализуется в порядке, установленном для планомерного выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Как правило, инициатива самих органов местного самоуправления, а также органов государственной власти о преобразовании муниципального образования повсеместно оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, а также органов государственной власти, в рассмотрении данного вопроса.

В свою очередь, объединение муниципальных образований по сути, также может иметь различные причины, во многом характерно обусловленные местными или даже относительно государственными интересами, в том числе включенным иным решением экономических проблем и планомерным возвращением к присутствующей исторической организации территории.

При непосредственном объединении двух и более муниципальных образований в данном случае также появляется более новое муниципальное образование, первоначально включающее в себя основные территории объединившихся муниципалитетов, а также их население, собственность и финансы, обязательства и т.д.

В данном случае не менее важным является то, что при планомерном создании нового муниципального образования посредством характерного объединения нескольких выделенных муниципальных образований необходимо в первую очередь последовательно сформировать все органы местного самоуправления. В этом существенное отличие объединения данных муниципальных образований от его разновидности, по сути, также включает в себя присоединения.

Присоединение одного или нескольких муниципальных образований к какому-либо определенному первичному муниципальному образованию, как и при объединении, в свою очередь также ведет к наиболее полному созданию более крупного муниципального образования. Однако, при том, что более новое муниципальное образование в принципе не зарождается. Точнее, присоединяющее муниципальное образование в данном ключе получает более новые территории, за счет чего характерно увеличивает численность всего населения.

Отметим, что характерное разделение основных муниципальных образований, как и их объединение, в основном возможно лишь только в основных целях планомерной реализации местных, а также государственных интересов.

Разделение в данном случае также подразумевает характерное появление из первичного муниципального образования двух или более меньших по непосредственной территории, населению, в том числе включенному финансово-экономическому потенциалу всех муниципальных образований. Соответственно, при этом данные органы местного самоуправления первичного

муниципального образования расформируются, а в самих муниципальных образованиях создаются как правило, уже заново.

Соответственно, наибольшей разновидностью разделения является непосредственное выделение одного или нескольких установленных муниципальных образований. Выделение как опосредованная форма указанных преобразования в данном случае представляет собой фактический выход из выдвинутого, первичного муниципального образования его наиболее основных части (частей), с непосредственным сохранением самостоятельности первичного муниципального образования и наиболее полным обретением самостоятельности новыми муниципальными образованиями. По сути, в новых муниципальных образованиях в обязательном порядке должны быть созданы органы местного самоуправления, приняты соответствующий устав и бюджет.

Характерное изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, по сути, это новая для отечественного законодательства форма преобразования муниципальных образований.

Изменение статуса городского поселения в принципе также не допускается при отсутствии согласия на такое же непосредственное изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

В данном случае, кроме перечисленных в непосредственном Федеральном законе трех форм непосредственного преобразования и указанных нами двух форм преобразования муниципальных образований в первую очередь существуют еще две не менее значимые формы, по сути, не закрепленные на законодательном уровне, но при этом весьма фактически имеющие место при реализации местного самоуправления, — образование и упразднение.

Характерное образование муниципального образования как упорядоченная форма преобразования имеет место при:

- непосредственном создании нового муниципального образования на территории, до этого муниципалитетом не являвшейся;
- характерном создании более нового муниципального образования при объединении или присоединении муниципальных образований;
- последующем создании нового муниципального образования при разделении или непосредственном выделении муниципальных образований.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе:

- населения;
- органов местного самоуправления;
- органов государственной власти субъекта РФ;
- федеральных органов государственной власти.

Таким образом, следует понимать, что выделенная инициатива данного населения об изменении выделенных границ муниципального образования в первую очередь полностью реализуется в порядке, установленном федеральным законом и характерно принимаемым в соответствии с ним установленным законом данного субъекта РФ для планомерного выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива непосредственных органов местного самоуправления, в том числе органов государственной власти об изменении выделенных границ муниципального образования, как правило, полностью оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, а также органов государственной власти.

Следует понимать, что установленный закон субъекта РФ об изменении представленных границ муниципального образования по сути, не должен вступать в силу в обособленный период избирательной кампании по соответствующим выборам органа местного самоуправления в отношении данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Тем не менее, соответствующее изменение выделенных границ муниципальных районов, влекущее непосредственное отнесение территорий отдельных входящих в их выделенный состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям иных муниципальных районов, как правило, полностью осуществляется с согласия самого населения указанных поселений и (или) населенных пунктов, в первую очередь ярко - выраженного путем голосования, либо на проводимых, сходах граждан, с учетом соответствующего мнения представительных органов установленных муниципальных районов.

На современном этапе развития местного самоуправления в РФ возникают затруднения, связанные непосредственно с самоуправлением, которое влияет на такие процессы как: работа с населением, транспортная система, налоговые сборы и т.д. Совокупность таких факторов является следствием не структурированности муниципальных образований⁷.

В данном случае, характерное изменение границ муниципальных районов и входящих при этом в их состав основных поселений, влекущее при этом характерное отнесение территорий отдельных входящих в непосредственный состав первоначально указанных поселений поселков и, собственно говоря, сельских населенных пунктов к территориям городских округов, по сути, целенаправленно осуществляется с согласия

населения поселений и соответствующих городских округов, указанного представительными органами определенных поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, ярко - выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Отметим, что планомерное уменьшение численности всего населения сельских населенных пунктов, в свою очередь менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности всего населения, первоначально установленной п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ после соответствующего установления законами субъектов РФ выделенных границ поселений в соответствии с представленными требованиями федерального закона не является достаточным основанием для последующего инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами государственной власти процедуры планомерного изменения установленных границ поселений⁸.

Таким образом, можно выделить следующие формы преобразования муниципальных образований:

- образование;
- объединение;
- присоединение;
- разделение;
- выделение;
- упразднение;

В свою очередь, наиболее важным условием характерного осуществления преобразования муниципальных образований в данном случае также является учет мнения населения. Только при наиболее положительном волеизъявлении в пользу той или иной формы преобразования возможно его непосредственное осуществление.

Таким образом, практика Верховного Суда по вопросам территориальной организации муниципальных образований выглядит достаточно неоднозначно и противоречиво. И причина этого, главным образом, заключается в недостаточной проработанности положений Федерального закона № 131-ФЗ. Хотя, несомненно, Верховный Суд РФ вынес большое количество решений, которые выглядят ясно и справедливо, что придает потенциал действующему законодательству. Практика применения Федерального закона № 131-ФЗ судами показала, что не все содержащиеся в нем положения являются ясными и однозначными, что, безусловно, сказывается на его регулятивном потенциале⁹. Безусловно, уже сегодня высшие

⁷ Определение границы муниципального образования. Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/251/57713/>

⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант-Плюс

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант-Плюс

судебные органы, в первую очередь Конституционный суд РФ и Верховный суд РФ внесли значительные коррективы в понимание многих положений Федерального закона № 131-ФЗ о территориальных основах местного самоуправления, которые позволили создать ныне существующую территориальную структуру местного самоуправления по всей РФ. Но, тем не менее, на наш взгляд, при вынесении решений судам необходимо формулировать свои позиции более четко и отстаивать их только в случае соответствия действующей ситуации¹⁰.

По сути, следует понимать, что на практике выяснение данного мнения населения как правило, не требуется при упразднении муниципального образования в связи с организационной утратой им населения.

На сегодняшний день последующее образование муниципальных образований – включает в себя определенный процесс планомерного создания муниципальных образований на основных территориях, в первую очередь не охваченных местным самоуправлением, и при этом также характерно не входящих в данный состав уже имеющихся муниципальных образований. По сути, именно такой процесс должен во многом с точностью основываться на волеизъявлении всего населения обособляемых территорий и как правило, повсеместно также заключается в закладке на обособляемых территориях наиболее обязательных для самого муниципального образования признаков, а именно: включенной самостоятельной структуры местного самоуправления, определенной муниципальной собственности, соответствующего местного бюджета.

Таким образом, на основании вышеизложенного были сформулированы задачи преобразований муниципальных образований:

1. Повышение административной управляемости территорий;
2. Консолидация финансовых, кадровых, управленческих ресурсов муниципальных образований, а именно:
 - 2.1. Укрепление кадрового потенциала органов местного самоуправления;
 - 2.2. Объединение доходных источников объединившихся поселений и возможность оптимизации расходов, в том числе сокращения расходов на содержание органов местного самоуправления нового муниципального образования.

Проведенный анализ норм действующего законодательства в данном случае позволяет сделать определенный вывод о фактических различиях в правовом статусе установленных видов муниципальных образований: муниципальные образования в Российской Федерации представляют собой территорию, которая имеет обозначенные границы и выделенный правовой статус, который может быть изменен посредством проведения в выдвинутом порядке процедуры изменения границ или преобразований муниципальных образований.

Отметим, что выделенные границы муниципальных образований устанавливаются и при этом могут изменяться законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями закона субъектов РФ. Преобразование муниципальных образований требует для перехода от существующей системы муниципальной власти к новой введения переходного периода. Переходный период - время, в течение которого на преобразуемой муниципальной территории действуют и новые, и старые органы местного самоуправления, принимается устав нового муниципального образования, изменяется устав преобразуемого муниципального образования, решаются вопросы правопреемства.

В переходный период главная задача новых органов местного самоуправления - разработка и принятие устава муниципального образования. Главная задача органов самоуправления муниципального образования - правопреемственность - обеспечение муниципального управления в полном объеме.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант-Плюс

Остапец О.Г. Муниципальное образование как правовой феномен // Право. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnoe-obrazovanie-kak-pravovoy-fenomen>

Определение границы муниципального образования. Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/251/57713/>

Муниципальные образования: понятие и виды. Режим доступа: <https://nstuleaks.org/211-municipalnye-obrazovaniya-ponyatie-i-vidy.html>

¹⁰ Муниципальные образования: понятие и виды. Режим доступа: <https://nstuleaks.org/211-municipalnye-obrazovaniya-ponyatie-i-vidy.html>