

УДК 34.01

*А.А. Иванова***ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УДМУРТИИ**

В статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования территориальной организации местного самоуправления для повышения качества решения вопросов местного значения, закрепленных федеральным законом за определёнными видами муниципальных образований. В юридической литературе на данный момент обобщается правоприменительная практика по данному вопросу, которая свидетельствует о наличии ряда проблем, требующих разрешения. К ним относится несоответствие предметов ведения и полномочий и территорий, обеспечивающих их исполнение. Некоторые спорные аспекты рассмотрены в данной статье: выявлены направления реформирования территориальной организации местного самоуправления и признаки муниципальных образований; проанализированы основные нормативно-правовые акты во временном контексте и их действие в современных условиях; обозначены уровни территориальной организации и сложности решения вопросов местного значения. На примере муниципальных образований Удмуртской Республики разъяснены основные подходы к реорганизации неэффективных территорий, относящихся к муниципальному управлению, что обосновывает целесообразность проведения муниципальной реформы и необходимость её обобщения в научных исследованиях.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация местного самоуправления, реорганизация муниципальных образований, Удмуртская Республика.

DOI: 10.35634/2412-9593-2019-29-6-830-835

Реформа местного самоуправления, начавшаяся с принятия Федерального закона № 131 ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее Федеральный закон 2003 г.), на данном этапе обобщает правоприменительную практику для рациональной организации муниципального управления. Рассмотрим некоторые направления преобразований. Одним из важных является формирование оптимальной модели территориальной организации местного самоуправления. Для этого целесообразно решить ряд задач. В первую очередь выявить соответствие административно-территориального устройства и муниципальных образований. Затем выбрать необходимый статус муниципальных образований. Спорными представляются аспекты, касающиеся двухуровневой системы местного самоуправления, так как многие вопросы местного самоуправления поселения не могут выполнять самостоятельно и фактически передают их для исполнения муниципальным районам. Чтобы найти разумное решение сложившейся ситуации, охарактеризуем теоретические и практические направления территориальной организации местного самоуправления. Следует заметить, что в комментируемом нормативно-правовом акте устанавливаются следующие виды (формы) муниципальных образований:

- сельские поселения;
- городские поселения;
- городские округа;
- муниципальные районы;
- внутригородские территории городов федерального значения.

К необходимым признакам любого муниципального образования целесообразно отнести следующие:

- а) чётко установленные границы территории;
- б) закрепление собственной компетенции по решению вопросов местного значения;
- в) формирование экономической основы, включающей муниципальную собственность, средства местных бюджетов, имущественные права муниципальных образований;
- г) учреждение органов местного самоуправления;
- д) формирование системы муниципальных правовых актов;
- е) установление собственных символов.

Правовой статус муниципального образования включает следующие составляющие:

- официальное наименование;

- символику;
- территорию и границы;
- организационно-правовую форму (вид) муниципального образования;
- систему органов местного самоуправления и порядок их формирования;
- предметы ведения, полномочия органов местного самоуправления;
- систему нормативно-правовых актов, принимаемых по вопросам местного значения;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления;
- муниципальную собственность и имущественные права.

Федеральный закон 2003 г. непосредственно закрепил территориальную организацию местного самоуправления, определив основные принципы их формирования. К ним относятся:

- 1) пространственная целостность как основа территории субъекта РФ;
- 2) выяснение мнения населения при создании муниципальных образований;
- 3) единые подходы к административно-территориальному устройству в субъекте РФ;
- 4) согласование действий органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам формирования территорий.

На основании принципов законодатель устанавливает критерии формирования территорий, которыми являются: численность населения территории; наличие в муниципальном образовании земельных ресурсов; формирование социально-экономического потенциала территории, обеспечивающего реальную возможность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Законодатель вводит двухуровневую систему местного самоуправления, устанавливая за каждым типом муниципального образования соответствующие компетенции и полномочия. В комментируемом нормативно-правовом акте предусматривается «поселенческо-территориальная» система местного самоуправления, которая включает образование внутри муниципальных районов поселений, самостоятельных в решении вопросов местного значения. В сегодняшних экономических реалиях подобная неоподчиненность является фикцией, так как федеральный законодатель предусматривает встраивание поселений в районы при помощи экономических, большей частью финансовых, инструментов – районные фонды финансовой поддержки поселений, выполнение отдельных государственных полномочий. Следовательно, на практике нарушается самостоятельность муниципальных образований.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ.

По нашему мнению, в основу территориальной организации был заложен принцип экономической целесообразности. Нам представляется, что при установлении границ муниципальных образований важно сохранить социально-экономические связи, традиции населения и систему управления, так как разрушение сложившихся отношений может привести к деструктивным процессам на местах. Обратимся для объективной оценки проводимой реформы к опыту Удмуртской Республики. Разъясним для наглядности основные этапы территориальной организации местного самоуправления в период с 2003 по 2019 г.

Создание новых муниципальных образований было начато с деления территории Удмуртии на муниципальные районы, установив (во многих случаях) их границы соответствующим границам административно-территориальных образований – районов. Так, Законом УР от 26.10.2004 г. № 46-ПЗ – «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их соответствующим статусом муниципальных образований на территории Вавожского района УР» уточнены границы упомянутого района¹. Аналогичные нормативно-правовые акты были приняты по всем административным районам. Следует отметить, что проекты нормативно-правовых актов проходили экспертизу в Правительстве УР. По её окончании исполнительный орган государственной власти давал заключение о целесообразности принятия или отклонения закона².

¹ Закон УР от 26.10.2004 г. № 46-ПЗ «Об установлении границ муниципальных образований и наделении соответствующим статусом муниципальных образований на территории Вавожского района УР» // Собрание законодательства УР. 2005. № 5.

² Распоряжение Правительства УР от 11.10.2004 г. № 1076-р «О заключении Правительства УР на проект Закона УР "Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований на территории Глазовского района УР"». URL: <http://www.kedr.ru>.

В связи с введением требований по численному составу и транспортной доступности для муниципальных районов и сельских поселений произошли изменения в административно-территориальном устройстве УР. Изменились межселенные территории, населенные пункты были переданы из одного субъекта РФ в другой на основании решений представительных органов государственной власти субъектов РФ. Отношения между субъектами РФ оформлялись договорами, которые Удмуртская Республика подписала с Кировской областью, Республикой Татарстан, Республикой Башкортостан, Пермской областью³. Мы считаем, что изменения в административно-территориальном устройстве было произведено без соответствующего анализа его последствий. Ни федеральные органы, ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не учли при передаче территорий социально-экономическое положение той или иной местности, что впоследствии сказалось отрицательно на их развитии. Таким образом, муниципальным образованиям необходимо было предусмотреть в своих бюджетах финансовые возможности для решения вопросов местного значения на конкретной территории. В то же время вопрос о финансовых затратах, предусмотренных для решения обозначенных задач, для большинства муниципальных образований останется открытым. К тому же в Удмуртии, согласно Всероссийской переписи населения 2002 г., проживает 460 584 удмурта, 944 108 русских, 109 218 татар, имеются компактные территории, населенные марийцами (Граховский район) и бесермянами (Юкаменский, Ярский, Базелинский районы)⁴. К сожалению, нужно отметить, что национальные особенности при определении территориальной организации местного самоуправления не нашли должного закрепления.

Реорганизация сельских поселений привела и к переделу земель сельскохозяйственного назначения, пашен, окраинных территорий. На основании указанных положений земельные участки разной площади были переданы из Селтинского района в Сюмсинский, Можге из Можгинского района. В Сарапульский район включены поселок Октябрьский и станция Ужуиха, Вавожский район получил от Увинского района, Глазовский район от Глазова, а Каракулинский район из Киясовского района. На территории Удмуртии было образовано 299 сельских поселений.

Формирование городских поселений началось с изменения границ между городами и районами. Госсоветом УР были приняты нормативно-правовые акты, уточняющие границы между г. Глазовом и Глазовским районом, между г. Сарапулом и Сарапульским районом, между г. Можгой и Можгинским районом⁵.

В отличие от сельских поселений и муниципальных районов, занятых установлением границ, для городских поселений сложной стала проблема наделения их определенным статусом. Часть сельских поселений наделялась статусом городского поселения (п. 5 ст. 11 Федерального закона 2003 г.). Городские поселения размещались на территории административных центров и прилегающей к ней местности. В Воткинском районе – «Нововолковское», в Глазовском – «Адамское», в Игринском – «Игринское», Камбарском – «Камбарское», Кезском – «Кезское», Кизнерском – «Кизнерское» и «Ягульское», Увинском – «Увинское», Ярском – «Пудемское» и «Ярское».

Однако муниципальные образования, созданные на территориях, прилегающих к городским и районным центрам, не имеют социальной и производственной инфраструктуры для решения вопросов местного значения на данном уровне муниципальной власти. К тому же муниципальные районы, имея в составе городские поселения, на том этапе проведения муниципальной реформы не могли привести в соответствие с требованиями федерального законодательства инфраструктуру. Главной причиной являлась недостаточность финансовых и материальных средств. В то же время потеря статуса сельских поселений влечет потерю льгот, предоставляемых сельской местности, и перепрофилирование производства. Учитывая изложенные обстоятельства, Госсовет УР пересмотрел данный вопрос и внес существенные изменения в законодательные акты. Законом УР от 12.07.2005 г. № 40-РЗ «О внесении изменений в отдельные законы УР об установлении границ муниципальных образова-

³ Удмуртская правда. 2005. 30 авг.

⁴ Сводные итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. Офиц. изд-е. М.: НИЦ «Статистика России», 2005. Т. 14. С. 316.

⁵ Закон УР от 10.11.2004 г. № 54-РЗ «Об изменении границ муниципального образования «город Глазов» и муниципального образования Глазовский район»; Закон УР 23.11.2004 г. № 67-РЗ «Об изменении границ муниципального образования "город Сарапул" и муниципального образования "Сарапульский район"». Закон УР от 29.11.2004 г. № 71-РЗ № 54-РЗ «Об изменении границ муниципального образования "город Можга" и муниципального образования "Можгинский район"». URL: <http://www.kedr.ru>.

ний и наделении соответствующим статусом муниципальных образований в УР» и Законом УР от 30.12.2005 г. № 87-РЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты УР» городским поселениям, как правило, расположенным на территориях, прилегающих к городам и районам, был возвращен прежний статус. Перевод коснулся таких муниципальных образований, как «Пудемское» в Ярском районе, «Адамское» – в Глазовском, «Ягульское» – в Кизнерском⁶. В Удмуртии образовано 12 городских поселений.

Самой сложной проблемой оказалось наделение городов соответствующим статусом. Порядок установления статуса муниципальных образований, закрепленный в ФЗ 2003 г. «Об общих принципах...», предполагает наличие альтернативы для города: городской округ или городское поселение. В чем заключаются правовые аспекты данной альтернативы? С одной стороны, п. 3 ст. 84 Федерального закона 2003 г. предусмотрено, что городское поселение, являющееся на день вступления указанного нормативного акта в силу муниципальным образованием, расположенным в границах другого муниципального образования, является городским округом. Однако, с другой стороны, статус муниципального образования – города, расположенного в границах территории другого муниципального образования – района (если предметы ведения города и района на 30.04.2003 г. не были разграничены), комментируемым нормативно-правовым актом определяется как городской округ. При этом субъекту РФ в соответствии с требованиями п. 2 ст. 11 и п. 7 ст. 13 предоставляется право региональным законом установить иное.

Таким образом, на территории Удмуртской Республики на 01.01.2006 г. была образована двухуровневая система организации местного самоуправления. Всего сформировано 341 муниципальное образование⁷. При образовании сложносоставных муниципальных образований учтен территориально-поселенческий принцип. На основе ФЗ 2003 г. «Об общих принципах...» законодательные акты УР определили границы муниципальных образований и наделили их соответствующим статусом.

В юридической литературе высказывается мнение о том, что введение принципа экономической целесообразности связано либо с невозможностью государственной власти решать насущные проблемы граждан, либо с его желанием приблизить власть к ним⁸. В данном случае спорные вопросы необходимо решать, учитывая разумное, рациональное сочетание двух принципов: экономической целесообразности и максимального приближения уровня местного самоуправления к населению. Следовательно, сама территориальная организация местного самоуправления не должна становиться самоцелью, а лишь способствовать эффективной организации муниципального управления. Нет смысла в формировании муниципальных образований, где отсутствуют свой бюджет, своя налоговая база и муниципальная собственность. Это находит подтверждение в нормах Конституции РФ и Федеральном законе 2003 г. Из указанных нормативно-правовых актов следует, что муниципальные образования создаются в целях осуществления местного самоуправления. Очевидно, что они выполнять должны свою деятельность самостоятельно, под свою ответственность по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций.

На 01.01.2009 г. на территории Удмуртии сформировано 25 муниципальных районов, 5 городских округов, 2 городских поселения, 309 сельских поселений. На октябрь 2019 г. в составе республики 5 городских округов, 25 муниципальных районов, 1 городское поселение, 302 сельских поселения.

В мае 2019 г. в Федеральный закон 2003 г. внесены комплексные изменения в территориальную организацию муниципальных районов и поселений. Вводится новый тип муниципальных образований – «муниципальный округ», в состав которого могут входить только населённые пункты и их земли, земли общего пользования, традиционного природопользования, а также рекреационного назначения. В данном случае самоорганизация жителей не предусматривает низовой (поселенческий) уровень решения вопросов местного значения, потому что он полностью реорганизуется. Фактически происходит возврат к модели местного самоуправления, которая закреплялась нормативно-правовым актом 1995 г. Причём законодатель уточняет, что преобразования касаются преимущественно сель-

⁶ Закон УР от 12.07.2005 г. № 40-РЗ «О внесении изменений в отдельные законы УР об установлении границ муниципальных образований и наделении соответствующим статусом муниципальных образований в УР»; Закон УР от 30.12.2005 г. № 87-РЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты УР». URL: <http://www.kedr.ru>.

⁷ Сведения о количестве муниципальных образований в субъектах РФ. По данным избирательной комиссии на 26.05.2005 г. URL: <http://www.kedr.ru>.

⁸ Савранская О.Л. Территориальные основы местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 4. С. 50-51.

ской местности с невысокой плотностью проживающего в ней населения. Административно-территориальное устройство остаётся прежним.

Чем не устраивает действующая двухуровневая система местного самоуправления?

Правоприменительная практика позволяет выделить ряд проблем. Рассмотрим характерные сложности для многих муниципальных образований. Основным камнем преткновения является низкая бюджетная обеспеченность поселений. Большая часть средств местного бюджета, как правило, используется на содержание управленческого аппарата (на фонд оплаты труда, аренду недвижимости, оплату жилищно-коммунальных услуг), что вынуждает поселения передавать для исполнения свои полномочия муниципальному району. Происходит дублирование функций и полномочий в связи с нахождением в пределах одной территории нескольких административных структур, например, муниципального района и сельского поселения. Не хватает на низовом уровне организации деятельности и квалифицированных кадров муниципальных служащих. Острая нехватка специалистов наблюдается в сферах имущественных и земельных отношений, жилищно-коммунального хозяйства и градостроительной. При небольшой численности населения в муниципальных образованиях выборы депутатов в представительные органы местного самоуправления проходят на безальтернативной основе.

Следовательно, на данный момент имеются объективные основания для радикальных изменений территориальной организации местного самоуправления. Законодатель закрепляет следующие правовые гарантии:

- 1) недопустимость отдаления муниципальной власти от населения;
- 2) целостность территории и доступность оказания государственных и муниципальных услуг;
- 3) трудоустройство высвобождающихся муниципальных служащих.

Нормативно-правовые акты предусматривают детальные процедуры преобразований муниципальных образований, которые содержат ряд обязательных юридически значимых действий, а именно:

- выдвижение инициативы объединения;
- назначение и проведение публичных слушаний по вопросу преобразования;
- принятие решений представительными органами всех поселений и муниципального района о выражении согласия на преобразование;
- законодательная инициатива;
- принятие законодательным органом власти субъекта РФ закона о преобразовании муниципальных образований;
- формирование органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

В настоящее время в 11 муниципальных районах Удмуртии начаты изменения в их территориальной организации. Проводятся публичные слушания с жителями по данному вопросу. Реорганизация коснётся следующих муниципальных районов: Алнашского, Балезинского, Дебёсского, Камбарского, Увинского, Юкаменского и Ярского.

Районный Совет депутатов Ярского района 6 сентября 2019 г. решением 29-й сессии инициировал процесс объединения муниципальных образований. Публичные слушания прошли 18 октября 2019 г. В Балезинском районе сформирована рабочая группа по вышеуказанному вопросу. 18 сентября 2019 г. в муниципальном образовании «Сям-Можгинское» Увинского района прошли публичные слушания. Аналогичные мероприятия были проведены в муниципальных образованиях «Кулябинское» и «Удугучинское». Ранее обсуждения были проведены в «Поршур-Туклинском». В этот же день состоялась сессия Совета депутатов «Юкаменское», на которой депутаты выдвинули инициативу преобразования муниципальных образований «Юкаменское», «Верх-Унинское», «Палагайское», «Засековское», «Ертемское», «Ёжевское», «Пышкетское», «Шамардановское», входящих в состав Юкаменского района.

19 сентября 2019 г. состоялась сессия МО «Камбарское», на которой обсуждалось создание Камбарского муниципального округа. 20 сентября 2019 г. прошла сессия Совета депутатов «Гольенское» Дебёсского района по процедуре преобразований муниципальных образований и назначения публичных слушаний. В Алнашском районе на основании решения депутатов Совета депутатов 12 поселений начали процедуру преобразования.

Следует заметить, что частичные трансформации в структуре муниципальных образований уже проводились в 2016–2017 гг. Обсуждалась возможность придания статуса сельского поселения г. Камбарке, а г. Можге – городского. 8 апреля 2016 г. Законом УР в Можгинском районе путём слияния ко-

личество поселений сократилось с 19 до 13. А по Закону УР от 15 апреля 2016 г. в Сарапульском районе число муниципальных образований сократилось с 19 до 17. Всего же планируется к 2021 г. уменьшить их количество по республике с 333 до 180. Не исключается в дальнейшем и уменьшение числа муниципальных районов путём их объединения.

Основное назначение реформы определяется необходимостью повышения эффективности муниципального управления посредством оперативного решения вопросов местного значения. Во вновь сформированных муниципальных округах предполагается новая схема организации деятельности органов местного самоуправления. Территорией руководит Глава муниципального образования. Ему подчиняются заместители по профильным сферам управления. На местах будут работать руководители территориальных подразделений окружных администраций, которые будут являться муниципальными служащими. Структурные единицы муниципального аппарата не могут наделяться статусом юридического лица.

Таким образом, на основании правоприменительной практики на данный момент формируется оптимальная модель территориальной организации местного самоуправления для эффективного решения вопросов местного значения.

Поступила в редакцию 22.09.2019

Иванова Алёна Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

A.A. Ivanova

THEORETICAL ISSUES OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UDMURTIA

DOI: 10.35634/2412-9593-2019-29-6-830-835

The article discusses current issues of reforming the territorial organization of local self-government in order to improve the quality of resolving issues of local importance, fixed by federal law for certain types of municipalities. The legal literature currently summarizes the law enforcement practice on this issue, which indicates the presence of a number of problems that need to be resolved. These include the discrepancy between the objects of competence and the powers and territories ensuring their implementation. Some controversial aspects are considered in this article: the directions of reforming the territorial organization of local self-government and attributes of municipalities are identified; the basic regulatory acts in a temporary context and their effect in modern condition are analyzed; the levels of territorial organization are indicated and the difficulties of resolving issues of local importance are revealed. Finally, using the example of municipalities of the Udmurt Republic, the main approaches to the reorganization of inefficient territories related to municipal management are explained, which justifies the expediency of municipal reform and the need for its generalization in scientific research.

Keywords: local self-government, territorial organization of local self-government, reorganization of municipalities, Udmurt Republic.

Received 22.09.2019

Ivanova A.A., Candidate of Law, Associate Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034