

ГРАНИЦА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

Гришин Николай Николаевич

студент, ФГБОУ ВО Тольятинский государственный университет, РФ, г. Тольяти

Мусаткина Александра Анатольевна

научный руководитель, преподаватель кафедры Конституционное и административное право
ФГБОУ ВО Тольятинский государственный университет, РФ, г. Тольяти

Территориальная организация муниципальных образований в нашей стране во все времена заслуживала пристального внимания как представителей юридической науки, изучающих данный вопрос, так и должностных лиц непосредственно участвующих в жизни муниципалитетов. Современное законодательство в области территориальной организации местного самоуправления не в полной мере учитывает основополагающие факторы современного общества. К таким факторам относятся географическое расположение муниципалитета, его демографическая составляющая, а так же его финансовое состояние. Именно от этих факторов зависит возможность самостоятельного развития муниципалитета, а игнорирование их состояния со стороны государства приводит к образованию территорий, живущих лишь за счёт дотаций со стороны государства. В итоге муниципальное образование не имеющее стимулов к самостоятельному развитию ввиду вышеуказанных признаков не способно самостоятельной организации, что приводит к его упразднению. Отсутствие комплексного подхода к созданию системы территориального устройства, в которой будут конкретизированы правила, нормы и порядок по установлению и изменению границ муниципалитетов не позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою деятельность. в процессе осуществления организационной деятельности органам местного самоуправления необходимо учитывать иные местные традиции. К таким традициям относятся национальные, языковые, культурные и религиозные устои территории. Особого внимания учет иных местных традиций необходим в процессе смены должностных лиц осуществляющих руководство муниципалитетом.

В современном мире местное самоуправление невозможно без учёта интересов населения, их исторических и иных местных традиций. Общепризнанные принципы и нормы международного права Конституция РФ и Федеральный закон № 131-ФЗ составляют правовую основу местного самоуправления. Реализация интересов местного населения, удовлетворение его потребностей в повседневной жизнедеятельности, защита его прав и свобод должны лежать в основе организации местного самоуправления. Не маловажную роль в организации местного самоуправления играет волеизъявление граждан посредством участия в местных референдумах и муниципальных выборах, а так же при решении иных вопросов местного характера. В современной практике участие местного населения в рассмотрении и решении вопросов местного значения стало формальным. В большинстве случаев органы местного самоуправления лишь информируют людей о принятых решениях, не учитывая мнение местного населения. Правотворческая деятельность органов местного самоуправления возможна только при активном участии местного населения, в противном случае муниципалитет без инициативно выполняет указания вышестоящего органа государственной власти, тем самым лишая муниципальное образование самостоятельности.

Для того что бы реализовать принцип самостоятельности местного самоуправления, на территориях муниципалитетов необходимо обеспечить финансовую самостоятельность. Одним из важных правил принципа финансовой самостоятельности является постоянное

пополнение бюджета за счёт собственных средств. В настоящее время далеко не в каждом муниципальном образовании имеются предприятия способные в полной мере обеспечить потребности муниципалитета. Поэтому государство должно решить вопрос об обеспечении муниципалитетов собственными источниками доходов. Для каждого региона виды источников дохода будут различны по своей природе (от сельского хозяйства до добычи полезных ископаемых). С целью повышения уровня финансовой независимости государство должно привлекать сторонние инвестиции (частные инвестиции иностранных государств) для строительства предприятий на территории муниципалитета. В результате данной работы будет повышена значимость для государства данного муниципалитета. При отсутствии такого подхода к решению вопроса финансовой независимости отдельных территориальных образований, государству необходимо выделять дотации на содержание муниципалитета. Такой подход к решению вопроса не является эффективным, так как при отсутствии производства государство не получает каких доходов от налогов как в случае с полной занятостью населения. Другими словами государство просто не получает ничего взамен вложенных денежных средств на содержание и развитие муниципалитета. Современная смешанная экономическая система предполагает использование регулирующей роли государства и экономическую свободу производителей. При такой системе, государство особое внимание уделяет крупным экономическим проектам, оставляя в стороне развитие муниципалитетов, а для осуществления управленческой функции местного самоуправления выделяет дотации. На сегодняшний день почти все муниципальные образования являются дотационными, среди них не осталось не одного донора, что полностью останавливает экономическое развитие муниципального образования. Статья 55 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает более 9 видов доходов местных бюджетов. Современное законодательство содержит в себе множество пробелов и недостатков в вопросах финансового обеспечения регионов. Бесконечное вливание в регионы денежных средств, даже при наличии должного контроля за их оборотом, не делает государство сильнее в экономическом развитии. Полноценное функционирование института местного самоуправления и управление развитием территорий невозможны без полных, достоверных и актуальных данных об их состоянии, особенно без установленных границ муниципальных образований, так как это взаимосвязано с организационными, финансовыми и компетентными основами местного самоуправления. В связи с этим субъекты Федерации начиная с 2016 г. приступили к реализации Комплексного плана мероприятий по внесению в государственный кадастр недвижимости (в настоящее время – Единый государственный реестр недвижимости) сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований (в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 2444-р). Не так давно ситуация с содержанием данных о границах муниципальных образований и объектах недвижимости, находящихся на территории муниципалитетов, находилась в фиктивном состоянии. Именно для исключения данных проблем, связанных с устареванием данных единого государственного реестра недвижимости в муниципалитетах, а после и в регионах проведена значительная работа, в результате которой в городах и сёлах приняты обновлённые планы землепользования и застройки. На сегодняшний день ситуация складывается таким образом, что Единый государственный реестр недвижимости содержит достоверную информацию о границах муниципальных образований, и расположенных на этих территориях объектах недвижимости. Благодаря принятым действиям, органы местного самоуправления способны удовлетворить требования местного населения в таких вопросах как льготного обеспечения граждан, предоставления им земельных участков для ведения своей деятельности. Так же органам местного самоуправления стало проще осуществлять надзорную деятельность за использованием территорий.

В настоящем в федеральном законодательстве существует множество проблем реализации прав граждан, которые напрямую зависят от нормотворчества органов местного самоуправления. Некоторые из них в ряде случаев приводят к систематическому нарушению прав граждан, либо создают предпосылки для нарушения этих прав. Зачастую предметом судебного рассмотрения, в том числе в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, становились разногласия граждан и юридических лиц в вопросах территориальной организации власти. В ряде случаев представители местного самоуправления попросту не могут в полной мере отстаивать права муниципалитета в вопросах использования его территории из-за устаревших регламентирующих документов. Таких примеров множество, наиболее яркими из них являются судебные решения в пользу

застройщиков территорий, где орган местного самоуправления не способен доказать своё право из-за отсутствия чёткой законодательной базы территориальной организации, назначения земель муниципалитета и их границ. Для минимизации проблемы или полного её решения необходимо дополнить теорию конституционного права, в частности, в вопросах административно-территориального устройства, терминологии и конкретного разъяснения понятий и определений.

Термин «граница муниципального образования» должен иметь конкретное определение и однозначное понимание. Без единообразного понимания данного термина невозможно определить четкое соотношение территорий административных и муниципальных образований. При внесении в настоящее законодательство изменений в области принципов организации местного самоуправления, станет возможным определить конкретные требования к составу территорий. Вследствие чего органы местного самоуправления смогут качественно осуществлять свою деятельность в области принятия решений. При внесении изменений в Федеральный закон от 06. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определений «город», «поселок» и «сельский населенный пункт» станет возможным определить конкретную границу между городскими поселениями и сельскими поселениями; в качестве инструмента сохранения религиозных, культурных и национальных ценностей использовать территориальную организацию муниципалитета; станет возможным исключить двоякое толкование порядка проведения референдумов и голосований, касающихся изменений границ муниципальных образований; у органов местного самоуправления появится возможность самостоятельно преобразовывать границы территориального самоуправления.

Современное законодательство в области территориальной организации местного самоуправления в нашей стране остается одним из актуальных и спорных, оно требует постоянного контроля должностных лиц, не только за его исполнением, но и за сохранением его актуальности. Современное общество требует постоянного развития, и это развитие неразрывно связано с освоением и преобразованием территорий. Отсутствие правового единства ставит под вопрос саму концепцию территориальной организации муниципалитетов. В связи с этим у множества исследователей юридической науки возникают вопросы в плане самостоятельности органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Само устройство местного самоуправления не может быть организовано без самостоятельности административно-территориального устройства. Наличие не просто оживлённых дискуссий, а конкретных вопросов у представителей юридической науки свидетельствует о критическом состоянии института территориальной организации местного самоуправления, которое сказывается на качестве правового регулирования. Законодательная база, регулирующая вопросы муниципально-территориального устройства не представляют собой целостной внутренне согласованной системы. Она содержит в себе ряд пробелов и противоречий, требующих планомерного устранения посредством внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, а так же постоянный мониторинг принятых решений, проведение апробации проектов принимаемых нормативно-правовых актов. Концепция территориальной организации требует проведения ряда преобразований, которые всесторонне будут отвечать современным условиям. В современной социальной практике существуют территориальные общности, которые имеют как простейшую, так и сложную многоуровневую систему.

В настоящее время, в муниципальных образованиях, организация определения их границ не учитывает особенности территориальных общностей, а так же оставляет без внимания взаимодействия между ними. Предоставление возможности самостоятельно принимать решения в вопросах местного значения, позволит более структурированно подойти к вопросу территориального деления муниципальных образований. Установленные законодательные нормы, по видам структуры территориального деления муниципалитетов, необходимо проработать и дополнить нормативными актами, с целью реализации структуры деления территории муниципалитетов по поселенческому принципу. Реализация данной структуры деления также необходима для территорий, которые не имеют возможности, исходя из уровня своей ресурсной базы, реализовывать решения в вопросах местного значения. Так же в современной структуре территориального деления необходимо предусмотреть порядок и организацию между муниципалитетами, в которых будет указан порядок назначения полномочий и передачи финансовых средств.

Список литературы:

1. Европейская хартия местного самоуправления : принята Советом Ев-ропы в Страсбурге 15 октября 1985 г. : ратифиц. Федеральным законом от 11 апреля 1998 № 55-ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года // Дипломатический вестник. 1998. № 10.
2. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества» от 29 октября 1994 г. // Информационный бюллетень. 1993. № 6. С.86.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосо-ванием 12 декабря 1993 г.: с изм. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Российская газета. 1993. № 273.
4. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её со-ставе нового субъекта Российской Федерации – федеральный конститу-ционный закон № 6-ФКЗ от 17 декабря 2001 г. : принят Гос. Думой 30 ноября 2001 г. : Одобрен Советом Федерации 5 декабря 2001 г. : изм. от 31 октября 2005 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть I). ст. 4916.
5. О недрах : закон Российской Федерации от 22.02.1992 г. № 2395-1 : изм. от 01 января 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10. ст. 823.
6. О закрытом административно-территориальном образовании : закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1: изм. от 13 июля 2015 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. ст. 1915.
7. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : закон Российской Федерации от 11 февраля 1993 г. № 4462-1: изм. от 29 де-кабря 2015 г. // (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Фе-дерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №10, ст. 357.
8. О Государственной границе Российской Федерации : закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1: изм. от 30 декабря 2015 г. // Россий-ская газета. 1993. № 84. Ст. 1.
9. Об особо охраняемых природных территориях : федеральный закон от 14 марта 1995 № 33-ФЗ : принят Гос. Думой РФ 15 февраля 1995 г. : изм. от 13 июля 2015 г. // Российская газета. 1995. №57.
10. О гидрометеорологической службе : федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ : принят Гос. Думой 3 июля 2008 г. : одобр Советом Феде-рации Федер. Собр. Рос. Федерации 9 июля 2008 г. : с изм. от 21 ноября 2011 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 30. Ст. 3609.
11. О статусе наукограда Российской Федерации : федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ : одобрен Гос. Думой 18 декабря 1998 г. : одоб-рен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 января 1999 г. : с изм. от 02 июля 2013 г. //Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 15. ст. 1750.
12. О территориях традиционного природопользования коренных малочис-ленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Феде-рации : федеральный закон от 07 мая 2001 № 49- ФЗ : принят Гос. Думой 4 апреля 2003 г.: с изм. от 31 декабря 2014 г. // Российская газета. 2001. №88.
13. Земельный кодекс Российской Федерации : принят Гос. Думой 28 сен-тября 2001 г., одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 октября 2001 г.: по состоянию на 01 мая 2016 г. : ввод Федер. законом от 25 октября 2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Феде-рации. 2001. № 44. ст. 4147.

14. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ : принят Гос. Думой 22 мая 2002 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29 мая 2002 г. : с изм. от 05 апреля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. ст. 2253.

15. Об общих принципах организации местного самоуправления: федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ : принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г. : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г. : с изм. от 03 июля 2016 г. // Российская газета. 2003. № 202.

16. О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. : принят Гос. Думой 5 августа 2004 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 8 августа 2004 г. : изм. от 28 декабря 2013 г.// Российская газета. 2004. № 188.

17. Градостроительный кодекс Российской Федерации : принят Гос. Думой 22 декабря 2004 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 декабря 2004 г.: изм. от 30 декабря 2015 г. : введ. Федер. законом от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // Парламентская газета. 2005. № 5-6.

18. Водный кодекс Российской Федерации : принят Гос. Думой 12 апреля 2006 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 мая

2006 г. : изм. от 28 ноября 2015 г. : введ. Федер. законом от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. ст. 2381.