

РАССМОТРЕНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РФ КАК ЦЕЛОСТНОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

*Н.Г. Овчинникова, В.В. Шмакова
Донской государственный технический университет*

CONSIDERATION OF FEATURES OF MUNICIPAL UNITS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS COMPLETE TERRITORIAL SYSTEM

*N.G. Ovchinnikova, V.V. Shmakova
Donskoy state technical university*

Под муниципальным образованием в РФ понимается населенная территория, в пределах которой ведется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность и местный бюджет. В свою очередь под местным самоуправлением понимается организация деятельности граждан, которая обеспечивает самостоятельное решения вопросов местного значения, а также управление муниципальной собственностью исходя из интересов всех жителей, проживающих на данной территории.

Как и любая территория в границах РФ, муниципальное образование имеет ряд определенных территорий, находящихся в ведении муниципальных образований, что и рассматривается в данной статье.

Ключевые слова: муниципальное образование, местное самоуправление.

A municipal formation in the Russian Federation is understood as a populated territory in which local self-government is conducted, there is a municipal property and a local budget. In its turn, local self-government understands the organization of citizens' activities, which provides for the independent solution of local issues, as well as the provision of municipal property, based on the interests of all residents living in the territory of this territory.

Like any territory within the borders of the Russian Federation. The municipal formation has a definite definition of the territory that is under the jurisdiction of municipalities, which is considered in this article.

Keywords: municipal formation, local self-government.

Согласно статье 131 Конституции РФ, местное самоуправление может, осуществляется в пределах городских и сельских поселений, а также на иных территориях [1]. Первостепенностью наделяются городские и сельские поселения – а именно города, села, деревни, поселки, территории таких поселений образовались естественным путем. Данный уровень поселений является наиболее близким к земле, а также населению (естественным поселениям). Такой подход получил название поселенческого принципа создания муниципальных образований. Конституция РФ допускает вероятность формирования муниципальных образований в пределах иных территорий – а именно районах, округах. Данные территориальные образования возникали искусственным путем, по решению «сверху», для регулирования управленческих связей.

Гражданским кодексом РФ в 1994 г. был введен термин «муниципальное образование». Чуть позже, в 1995 г., Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был раскрыт термин «муниципальное образование». Под муниципальным образованием, согласно федеральному закону № 131, понимается сельское или городское поселение, городской округ, муниципальный район, либо внутригородская территория города федерального значения (рис.1 [2]).

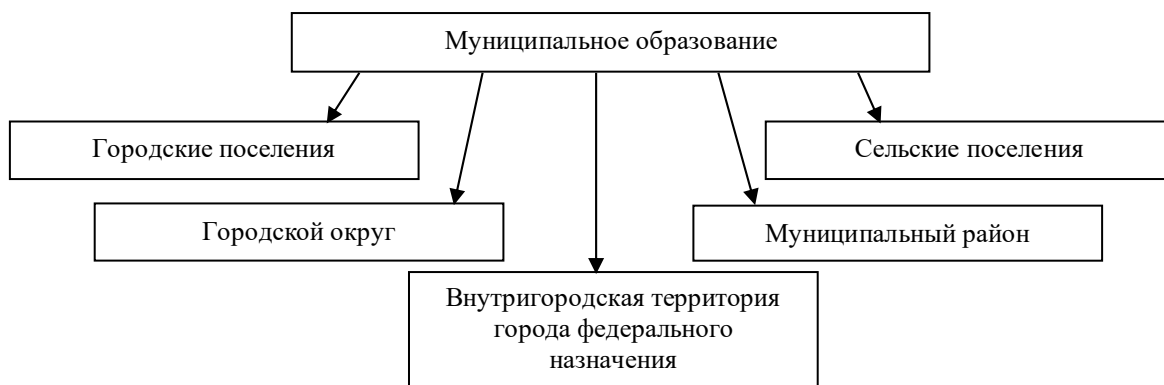


Рис. 1. Классификация по территориальному признаку

На рис. 2 отображены численные показатели количества муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на период с 2010 по 2016 г.

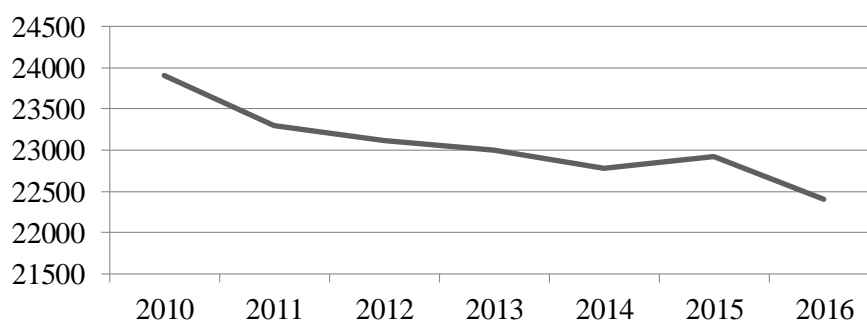


Рис. 2. Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации за рассматриваемый период

Исследовав график, можно заметить, что количество муниципальных образований с 2010 по 2016 год упало на 1501 единицу. Сложившаяся ситуация связана с тем, что в данный период было осуществлено преобразование в составе муниципальных образований.

Наибольшее число единиц за 2016 год в муниципальном образовании отводится поселениям сельского типа (данный вид муниципального образования насчитывает 18177 ед. из общего количества в 22387 ед., что составляет 81,2%), в предыдущие годы (а именно в период 2010–2015 гг.) наблюдается идентичная ситуация (рис. 3).

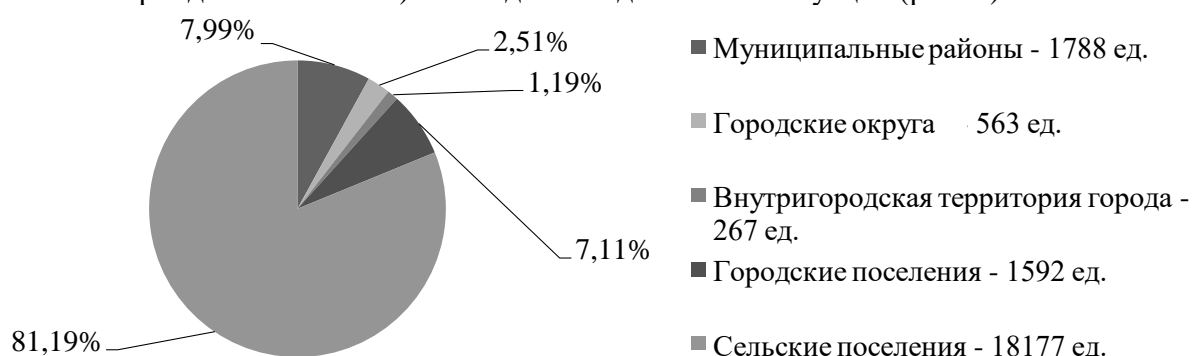


Рис. 3. Число муниципальных образований за 2016 год

В литературе муниципальные образования рассматриваются в качестве публично-правовой фикции, специфического субъекта правоотношений, сочетающего в себе гражданско-правовые признаки, а также признаки публично-властного образования; особого субъекта, одной из характеристик которого является территория наряду с численностью населения или экономическим потенциалом; юридического лица публичного права, который обладает правосубъектностью, а также определенным

юридическим статусом, являющегося территориальным объединением граждан, созданным в целях ведения местного самоуправления; политико-территориальной единицы, по своим публично–правовым признакам (территория, население, реализация публичной власти) идентичной таким формированиям, как Российская Федерация или ее субъект.

Выделяют следующие основные элементы муниципальных образований: водные, сухопутные пространства, помимо основных элементов выделяют также земли, на которых располагаются жилые дома, территории, прилегающие к ним, приусадебные участки; зоны рекреации; земли, необходимые для развития поселений; иные земли, необходимые для поддержания жизнедеятельности людей, проживающих на территории муниципального образования.

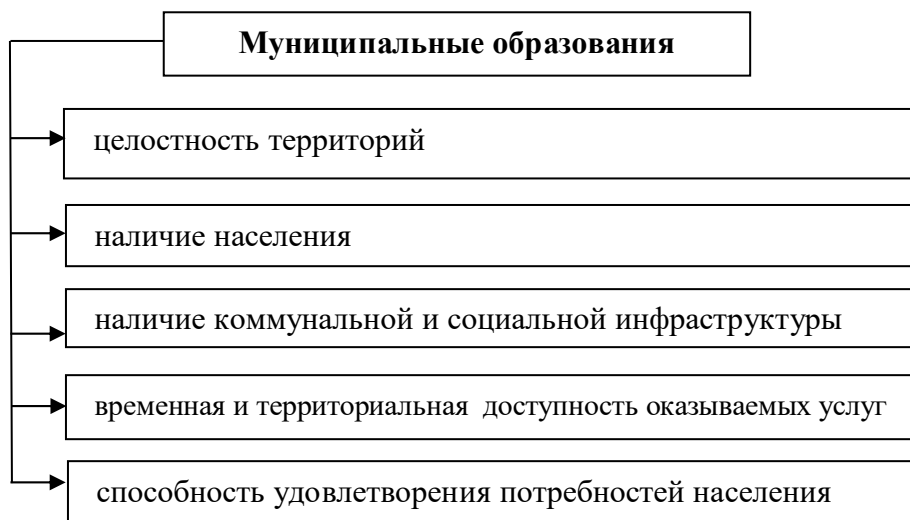


Рис. 4. Основные территориальные признаки муниципальных образований

Исследуя литературные источники, можно дать следующее определение территориям муниципальных образований (рис. 4):

– все территории, расположенные в границах муниципальных образований, является целостными, под этим следует, что граница муниципального образования должна быть замкнута. Согласно статье 9 областного закона Ростовской области «О местном самоуправлении в Ростовской области» границы территорий муниципальных образований должны быть установлены областными законами согласно требованиям, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3];

– местное самоуправление в муниципальных образованиях осуществляется в пределах установленных территорий, которые являются ограниченными друг от друга;

– границы муниципальных образований могут изменяться в соответствии с областными законами по волеизъявлению граждан, проживающих в пределах рассматриваемого муниципального образования, а также по инициативе органов местного самоуправления;

– территории муниципальных образований должны иметь такие границы, в пределах которых население было бы объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления;

– в пределах муниципального образования необходимо наличие коммунальной и социальной инфраструктуры, необходимой для решения различных местных вопросов, которая в последующем может потребовать осуществления объединения ряда поселений в одно муниципальное образование. Данное условие закреплено в статье 6 закона Алтайского края от 31 октября 1995 г. № 17–ЗС «О территориальном устройстве Алтайского края» (в ред. от 21 декабря 2003 г.) [4];

– при определении территории муниципальных образований разумно учесть принципы временной и территориальной доступности оказываемых услуг. Чем больше территория муниципального образования, тем лучше должно быть налажено транспортное сообщение. Например, в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» границы поселения, содержащие в себе два или более населенных пунктов, должны быть установлены так, чтобы они находилось в пешей доступности до его административного центра, а границы муниципального района – в транспортной доступности до его административного центра, для всего населения поселений, которые входят в его состав. Данные требования необязательно должны применяться при установлении границ муниципальных районов с очень низкой плотностью населения [2];

– при образовании территорий муниципальных образований необходимо также учитывать специфику населения, проживающего в пределах данной территории. Примером данного критерия является скотоводство и связанный с ним кочевой образ жизни или хуторское хозяйствование. Так, Алтайском и Хабаровском краях было введено такое понятие как «национальный район». Согласно Федеральному закону от 20.07.2000 г. № 104–ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в ред. от 22 августа 2004 г.) в местах компактного расселения малочисленных народов органы местного самоуправления могут наделять их отдельными полномочиями органов местного самоуправления [5];

– оптимальный размер территории муниципального образования установить невозможно. Крупный город может оказаться достаточно большим, а село – слишком маленьким для ведения местного самоуправления.

Согласно статье 2 закона Белгородской области от 21.06.1996 г. № 59 «О муниципальных образованиях в Белгородской области» формирование муниципальных образований базируется на ряде принципов: соответствие исторически сложившейся системе расселения в области и учет существующего административно–территориального устройства области; формирование условий для осуществления населением права на местное самоуправление согласно гарантиям, которые были установлены федеральным и областным законодательством; предоставление здоровой и безопасной среды обитания населению, проживающему в пределах данной территории; рациональное пользование землями, природными ресурсами, развитие экономического потенциала территории и ее социально–бытовой инфраструктуры. Вышеизложенные принципы также закреплены и в других региональных законах [6].

В процессе определения территории местного самоуправления в ряде регионов имеет место использование теории экономической целесообразности, достаточности, когда территория муниципального образования ставится в зависимость от экономического потенциала, наличия предприятий.

Особенности устройства территорий муниципальных образований многократно были предметом рассмотрения различных судов.

Согласно Конституции РФ органы исполнительной и представительной власти территориальных единиц не могут быть созданы при отсутствии у них статуса административно–территориальных единиц, непосредственно входящих в его состав, к примеру, район в городе, город районного подчинения.

На данном этапе публичную власть надлежит осуществлять посредством местного самоуправления и его органов, которые не входят в систему органов государственной власти.

Уровень, на котором могут создаваться муниципальные образования, определяется в зависимости от ряда особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации. К примеру, республика вправе наделить определенный ряд городов статусом городов

республиканского значения, при этом приравняв их к районам. Данная операция должна быть закреплена в административно-территориальном устройстве. В таком случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы.

По постановлению Конституционного суда РФ какой-либо вид подчиненности одного муниципального образования другому должен быть исключен в связи с тем, что это прямо противоречит конституционному принципу самостоятельности населения, проживающего на территории рассматриваемого муниципального образования, в решении ряда вопросов местного значения, а также прямому запрету, который был установлен ч. 2 пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Подводя итог, можно сформулировать содержание термина «муниципальное образование» – это локальное образование, которое было учреждено для правового содействия и узаконивания местного сообщества, содействия ему в осуществлении некоторых государственных полномочий, обеспечения на местном уровне публичной власти, прав и свобод гражданина, наделяя правосубъектностью, которое обладает такими признаками, как наименование, территория и наличие собственной компетенции.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993] [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 15.08.17).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон [принят Государственной Думой 16 сентября 2003 г.] [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 15.08.17).
3. О местном самоуправлении в Ростовской области: областной закон Ростовской области: [принят Законодат. собр.Рост. обл. 27.12.05] [Электронный ресурс] / Официальный портал правительства Рост. обл. — Режим доступа: <http://www.donland.ru/documents/O-mestnom-samoupravlenii-v-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=345> (дата обращения: 15.08.17).
4. Об административно-территориальном устройстве Алтайского края: закон от 01.03.2008 № 28-ЗС: [прин. постан. краевого совета народных депут.] [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/819043663> (дата обращения 15.08.17).
5. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»: федер.закон [принят Гос.думой 6.07.2000][Электронный ресурс] / Гарант. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/182356/#friends> (дата обращения 15.08.17).
6. О муниципальных образованиях в Белгородской области: закон Белгородской области [принят областной думой 07.06.96] [Электронный ресурс] / Гарант. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/26300166/> (дата обращения 15.08.17).
7. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации / Е.С. Шугрина. — Москва: Проспект, 2007. — С. 81.
8. Бялкина, Т.М. Муниципальное образование как пространственная граница осуществления компетенции местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. — 2006. — №1. — С.89.
9. Сергеев, Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых: монография / Д.Б. Сергеев. — Екатеринбург: УрГЮА, 2012. — 268 с.
10. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / LiveJournal. — Режим доступа: <http://arcobaleno-ru.livejournal.com/16328.html> (дата обращения 15.08.17).

Bibliography

1. The constitution of the Russian Federation [is adopted by national vote 12.12.1993] [An electronic resource] / ConsultantPlus. — Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (date of the address 15.08.17).
2. About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation: the federal law [is adopted by Gosudarsvenna. Duma on September 16, 2003] [Electronic resource] / ConsultantPlus. — Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (date of the address 15.08.17).
3. About local government in the Rostov region: regional law of the Rostov region: [Zakonodat is accepted. SOBR. Growth. Region 27.12.05] [Electronic resource] / Official portal of the government Growth. the Region — the Access mode: <http://www.donland.ru/documents/O-mestnom-samoupravlenii-v-Rostovskojj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=345> (date of the address: 15.08.17).
4. About the administrative-territorial device of Altai Krai: law of 01.03.2008 No. 28-ZS: [прин. постан. edge council of national denut.] [Electronic resource] / Electronic fund of legal and normative and technical information. — Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/819043663> (date of the address 15.08.17).
5. About the general principles of the organization of communities of indigenous ethnic groups of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation": feeder. the law [is adopted State. thought 6.07.2000] [Electronic resource] / Guarantor. — Access mode: <http://base.garant.ru/182356/#friends> (date of the address 15.08.17).
6. About municipal units in the Belgorod region: the law of the Belgorod region [is adopted by region дума 07.06.96] [An electronic resource] / the Guarantor. — Access mode: <http://base.garant.ru/26300166/> (date of the address 15.08.17).
7. Shugrina, E.S. Municipal right of the Russian Federation / E.S. Shugrina. — Moscow: Avenue, 2007. — Page 81.
8. Byalkina, T. M. Municipal unit as spatial boundary of implementation of competence of local government / ТМ of Byalkin//Messenger of Voronezh State University. Series: right. — 2006. — No. 1. — Page 89.
9. Sergeev, D. B. Municipal unit in the system of legal: monograph / D.B. Sergeev. — Yekaterinburg: УрГЮА, 2012. — 268 pages.
10. Database of indices of municipal units [An electronic resource] / LiveJournal. — Access mode: <http://arcobaleno-ru.livejournal.com/16328.html> (date of the address 15.08.17).

Наталья Геннадьевна Овчинникова – доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Natalya Gennadyevna Ovchinnikova – the associate professor "Economy of environmental management and the inventory" the Don state technical university.

Victoria Vasilyevna Shmakova - is the student of "Economy of Environmental Management and Inventory" department of the Don state technical university.

Виктория Васильевна Шмакова – студентка кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1
344000, Rostov-on-Don, Gagarin Square, 1
Тел. +7 (928) 768-05-63, e-mail: 1215vika56@mail.ru
