

Трибуна молодого ученого

УДК 342.55:352.075

О КРИТЕРИЯХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СВЕТЕ СОВРЕМЕННОЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Д. Е. Артемьев

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматривается преобразование муниципальных образований как элемент института территориальной организации местного самоуправления. На основе анализа законодательства предлагается создать критерии преобразования муниципальных образований, которые прямо законодателем не закреплены. В рамках выделения критериев преобразования выявляются общие черты с критериями создания муниципальных образований. Рассматривается тенденция к укрупнению муниципальных образований в РФ. Автором предлагаются свои варианты критериев преобразования, связанные с экономической целесообразностью и доступностью власти населению. Отмечается, что в свете новой тенденции к сокращению числа муниципалитетов путем их укрупнения затрудняется доступ граждан к осуществлению местного самоуправления. Выделяются критерии, связанные с эффективностью управленческого аппарата и его способностью решать вопросы местного значения.

Ключевые слова: муниципальное образование, преобразование муниципальных образований, закон, население, критерии преобразования, доступ граждан к местному самоуправлению, сокращение муниципальных образований.

Преобразование муниципальных образований является одним из важнейших элементов института территориальной организации местного самоуправления, призванным регулировать вопросы территориальной организации муниципальных образований. Законодатель определяет преобразование муниципальных образований как объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому

округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.¹

Важность преобразования муниципальных образований обусловлена во многом тем, что оно влечет за собой существенное изменение территориальной организации местного самоуправления вследствие возникновения либо прекращения существования муниципального образования, а иногда и изменение его статуса.

Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет ряд критериев создания муниципальных образований, относя к таковым исторически сложившуюся на данной территории землю населенных пунктов, пешую и транспортную доступность административного центра, а также ряд иных критериев. Однако ст. 13 вышеуказанного федерального закона, регулирующая вопросы преобразования муниципальных образований, критериев преобразования муниципальных образований не содержит. Указанный вопрос имеет слабую проработанность, недостаточную глубину изучения и в науке, в связи с чем автором статьи разработан ряд критериев преобразования муниципальных образований.

Прежде всего следует отметить, что наличие такого перечня критериев, хотя и нигде не закреплённых, но по отдельности отмечаемых теми или иными учеными, окажет существенное влияние лишь на главу исполнительной власти в субъекте РФ. К сожалению, большинство инициатив о преобразовании муниципальных образований исходит не от самих муниципалитетов. Чаще всего последних ставят перед фактом, когда решение о преобразовании принято губернатором. На первом месте при этом не интересы населения, а экономический расчет.

Одним из основных критериев в свете непростой ситуации в отечественной экономике является *экономическая целесообразность преобразования*. К сожалению, в настоящее время экономика большей части муниципальных образований носит дотационный характер. Основную часть бюджета муниципального образования составляют средства, полученные из федерального и регионального бюджетов. Выход из такого положения власти видят в политике так называемого «укрупнения» муниципальных образований, которая берет свое начало с 2009 г. Например, на территории Ржевского района Тверской области в 2013 году произошло объединение сельского поселения «Итомля» с убыточным сельским поселением «Шолохово». Но даже после

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

объединения сельских поселений экономическая составляющая муниципального образования оставляет желать лучшего. Противником укрупнения муниципальных образований выступает О.И. Баженова, которая отмечает, что тезис о преобразовании муниципальных образований, прежде всего укрупнении сельских поселений как обязательном условии преодоления экономического кризиса сельских территорий, является довольно сомнительным. Причина происходящих территориальных изменений кроется в необоснованности двукратного увеличения количества муниципальных образований в 2003 – 2009 гг., не учитывавшего экономического состояния и потенциала территорий, прежде всего сельских².

Стоит отметить, что критерии создания, установленные законодателем, и критерии преобразования, предлагаемые автором, имеют ряд схожих черт. Так, бесспорно, одним из важнейших критериев преобразования, равно как и создания муниципальных образований, является *доступность административного центра*. Данный критерий раскрыт в п. 11 ч.1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Однако, возвращаясь к вопросу об укрупнении муниципальных образований, следует заострить свое внимание на том факте, что объединение нескольких поселений в одно либо же вхождение поселений в состав городского поселения или городского округа порождает ряд проблем, связанных с осуществлением населением своего права на доступ к местному самоуправлению. Местное самоуправление является наиболее приближенной к населению властью. Однако в муниципалитете с огромной территорией, простирающейся на несколько десятков, а то и сотен километров, автоматически умалывается доступ граждан к осуществлению некоторых форм непосредственной демократии, в частности к проведению публичных слушаний по тем или иным вопросам местного значения. Таким образом, в настоящее время происходит своеобразное отдаление муниципальной власти от населения.

Еще одним важным критерием преобразования является способность решения задач местного значения. Он подразумевает возможность не только поддержания муниципального образования в надлежащем состоянии, но и разработку программ дальнейшего его развития. Что касается современной реформы местного самоуправления, направленной на сокращение числа муниципальных образований, то ряд правоведов, в частности Д.М. Худолей и К.М.

² Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 31 – 35.

Худолей, отмечают, что в городских округах появляется возможность для проведения крупных мероприятий и разработки планов развития сельских населенных пунктов, чему ранее препятствовала разобщенность муниципальных образований, равномерного распределения бюджетных средств и консолидации материальных, финансовых ресурсов, а также роста собственных доходов, увеличения бюджетной обеспеченности³.

Важным критерием при преобразовании выступает и наличие эффективного управленческого аппарата. При объединении муниципалитетов происходит сокращение затрат на осуществление управления поглощенным муниципальным образованием, что в большинстве своем приводит к существенной экономии бюджетных средств. Существенным плюсом, по мнению автора, при этом видится сокращение документооборота. Однако не всегда сокращение бюджетных средств ведет к эффективности управления. Учитывая тот факт, что в результате современной реформы местного самоуправления территория муниципальных образований может составлять сотни километров, оперативное решение вопросов местного значения видится автору статьи весьма затруднительным.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2. Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 31 – 35.

3. Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5.

³ Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5.

CRITERIA FOR THE CONVERSION OF MUNICIPALITIES IN THE LIGHT OF MODERN LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM

D. E. Artemyev

Tver State University

The article discusses the transformation of municipalities as part of the Institute of territorial organization of local self-government. Based on the analysis of the legislation it is proposed to establish criteria for the conversion of municipalities that is not fixed by the legislator. Selecting the criteria for the conversion of municipalities it is detected common features with the criteria for creating municipalities. Discusses the tendency towards consolidation of municipalities in the Russian Federation. The author offers their own versions of the conversion criteria related to economic feasibility and availability of power to the population. It is noted that in light of the new downward trend in the number of municipalities through their consolidation difficult access for citizens to exercise local self-government. Stand out criteria related to the efficiency of the administrative apparatus and its ability to address local issues.

Keywords: *municipal education, the conversion of municipalities, law, population, criteria for conversion, the access of citizens to local self-government, the reduction of municipalities.*

Об авторе

АРТЕМЬЕВ Дмитрий Евгеньевич – аспирант кафедры конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ТвГУ (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: 93Daimon@gmail.com

ARTEMYEV Dmitry – post-graduate student of the Department of constitutional, administrative and customs law of TSU (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: 93Daimon@gmail.com

Артемьев Д.Е. О критериях преобразования муниципальных образований в свете современной реформы местного самоуправления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 3. С. 186 – 190.