

Содержание:

image not found or type unknown



ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление - одно из проявлений народовластия, предполагающее самостоятельное решение населением (непосредственно или через создаваемые им органы) достаточно широкого круга проблем преимущественно местного характера. Они напрямую связаны с жизненными интересами людей, повседневными заботами жителей городских и сельских поселений.

Местное самоуправление - институт глубоко демократичный, поскольку оно приобщает граждан к участию в управлении делами общества и в значительной мере обеспечивает их политические права. Местное самоуправление направлено против неоправданного сосредоточения дел в руках государственных органов. Решение многих вопросов "внизу" - там, где обеспечивается наиболее полный учет местных условий и особенностей, существенно повышает эффективность управления делами общества и государства.

В Российской Федерации местное самоуправление не только признается, но его функционирование гарантируется как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Экономические гарантии предполагают наличие муниципальной, в том числе земельной, собственности, объекты которой определяются исходя из их значимости для обслуживания данного поселения, например города или поселка. Кроме того, реализация полномочий местного самоуправления обеспечивается достаточными финансовыми ресурсами. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, актами представительных органов субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечение обязательности решений субъектов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления и др.

Местное самоуправление в России имеет собственные исторические корни. Оно формировалось уже в средние века и получило значительное развитие во второй половине XIX века. Однако в советский период власть строилась на идее централизации. Воплощением ее, согласно Конституции РСФСР 1978 г., были принцип демократического централизма как основа организации и деятельности Советского государства, включение Советов в единую систему органов государственной власти, право вышестоящих органов отменять решения нижестоящих, двойное подчинение (по вертикали и горизонтали) отраслевых и функциональных местных органов управления.

Переход к новой организации власти на принципах местного самоуправления начался в конце 80-х гг. в контексте демократических преобразований, происходивших в СССР. Первые концептуальные подходы в этом отношении отразил Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" от 9 апреля 1990 г., а в России - Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" от 6 июля 1991 г. Этапом в его развитии стали указы Президента Российской Федерации: "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" от 9 октября 1993 г.; "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" от 26 октября 1993 г.; "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации 1993 г. утверждением "в Российской Федерации признается местное самоуправление" как бы ставит точку в дискуссии о том, быть или не быть местному самоуправлению в России: оно считается, безусловно, необходимым как основа организации власти местных сообществ¹.

Одно из ключевых понятий местного самоуправления – муниципальное образование.

Категория «муниципальное образование» актуально для исследования, потому, что является ключевым в изучении местного самоуправления. Оно содержит в себе все элементы местного самоуправления, являясь основой его функционирования.

Итак, цель нашего исследования – рассмотреть виды, признаки и характеристику муниципального образования. Исходя из поставленной цели, мы ставим перед собой следующие задачи:

- проанализировать действующее законодательство РФ, регулирующее функционирование муниципального образования;

- дать понятие категории «муниципальное образование» и раскрыть его содержание;
- раскрыть сущность органов местного самоуправления как основу функционирования муниципального образования;
- в заключении подвести итоги по проделанной работе.

Понятие и содержание категории «муниципальное образование»

Легальное определение муниципального образования содержится в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"²: «Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения».

Таким образом, можно выделить следующие элементы категории «муниципальное образование»

- поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;
- выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения;
- муниципальная собственность и бюджет.

Статья 131 Конституции Российской Федерации закрепляет осуществление местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. На основании факта данной статьи и статьи 1 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" территория местного самоуправления является в то же время территорией муниципального образования.

Местное самоуправление в Российской Федерации является территориальным, то есть осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть все субъекты Федерации обязаны обеспечить населению соответствующих территориальных единиц реализацию права на местное самоуправление. Из числа территорий местного самоуправления не могут быть исключены городские и сельские поселения (города, поселки, станицы, села и т.д.). Вопрос о признании иных территорий (районов, уездов, сельских округов и т.д.) территориями местного самоуправления находится в исключительном ведении субъектов Российской Федерации и должен решаться с учетом местных условий, прежде всего исторически сложившейся практики самоуправления, органичности хозяйственных, культурных связей, объединяющих население данных территорий. Критерии определения этих территорий в качестве территорий местного самоуправления могут устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации.

По общему правилу вводимые федеральным законом ограничения на осуществление местного самоуправления должны быть временными и периодически пересматриваться. Если обстоятельства, вызвавшие необходимость указанных ограничений, отпадают, население муниципального образования вправе требовать от федеральных органов государственной власти снятия ограничений на осуществление местного самоуправления.

Масштаб территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, их наименование и все вопросы, связанные с их образованием, преобразованием, определением их границ, решаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Порядок решения указанных вопросов определяется в конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, законах субъектов Российской Федерации.

Как правило, территориальная база местного самоуправления устанавливается непосредственно в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

В то же время некоторые законы субъектов Российской Федерации непосредственно не определяют состав территорий местного самоуправления.

Ряд существенных вопросов, связанных с территориальной организацией местного самоуправления, решается в законах субъектов Российской Федерации о

территориальном или административно-территориальном устройстве. В соответствии с ст.73 и 76 Конституцией Российской Федерации территориальное (административно-территориальное) устройство субъектов Российской Федерации относится к ведению субъектов Российской Федерации, и в этой сфере они осуществляют собственное правовое регулирование. В то же время объем данного регулирования ограничивается общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными Конституцией и федеральным законом, которые включают в себя принципы территориальной организации местного самоуправления.

Территория местного самоуправления является целостной: ее составляют все земли, находящиеся в границах муниципального образования. Соответственно юрисдикция органов местного самоуправления распространяется в равной мере на все земли в границах муниципального образования независимо от их целевого назначения, а равным образом от нахождения в той или иной форме собственности.

Субъектами инициативы об установлении и изменении границ муниципального образования могут выступать: население муниципального образования, органы местного самоуправления муниципального образования, а также органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Предложения об установлении и изменении границ муниципального образования, хотя бы одного из указанных субъектов должны быть рассмотрены в порядке, определенном законом субъекта Российской Федерации. Соответствующая процедура, как правило, устанавливается законом субъекта Российской Федерации об административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации.

Закон же не определяет орган, полномочный принять решение об установлении и изменении границ муниципального образования. Данный вопрос решается самостоятельно субъектами Российской Федерации.

Вопросы установления и изменения границ муниципальных образований, которые не входят в состав других муниципальных образований, должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов Федерации в соответствии с подп.11 ст. 5 Федерального закона. Наиболее полный и объективный учет мнения населения при принятии решения по этому вопросу способен обеспечить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Закон однозначно определяет уровень и форму правового регулирования порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований. Эти вопросы должны регулироваться законом субъекта Российской Федерации. Закрепление указанных норм иными актами (решениями исполнительных органов государственной власти, указами президентов и т.п.) противоречит Федеральному закону и может быть обжаловано в установленном порядке.

Проблема территорий муниципальных образований приобрела особую остроту в связи с экономическими и иными преобразованиями и перестройкой государственных и муниципальных органов. Федеральное законодательство не может напрямую регулировать территориальное устройство, поскольку эта сфера выведена за рамки компетенции Российской Федерации. Но сложность вопросов, возникающих в этой сфере, правовые проблемы, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации в ходе нормативного регулирования порядка образования, объединения или упразднения муниципальных образований, порождает необходимость участия федерального законодателя в их решении.

2. Виды муниципальных образований

Вместо существующих типовых наименований уровней муниципальных образований, таких как город, поселок, сельский округ, район, законом водятся следующие типовые наименования:

городское поселение – город, поселок, городской округ;

сельское поселение;

муниципальный район.

И в действующей редакции Федерального закона, и в новой его редакции указанные наименования объединены общим наименованием муниципальное образование. Однако, в новой редакции Федерального закона, как уже было отмечено, географическое наименование населенного пункта и территории (района), в которой осуществляется местное самоуправление уже не соответствует административно-статусному наименованию типа муниципального образования.

Необходимо обратить внимание на то, что в новой редакции Федерального закона содержится ряд неточностей и противоречий, связанных в основном с упущениями

юридико-технического характера. В связи с наличием таких упущений на практике могут возникнуть коллизии, которые могут быть преодолены на основе совокупного толкования положений новой редакции Федерального закона, а также ряда других Федеральных законов. Для рассматриваемого вопроса об установлении границ, территорий, о преобразовании муниципальных образований к таким законам относятся Земельный, Градостроительный, Водный, Лесной кодексы, а также Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие граждан в референдуме в Российской Федерации”.

Не подвергая анализу весь текст закона, необходимо отметить, что многие другие положения статей закона, не указанные в Переходных положениях, тем не менее, должны быть учтены в силу необходимости системного толкования закона правоприменителем. В частности, например, статья 2 “Основные термины и определения”, так же как и статья 10 “Территории муниципальных образований” (в ней содержатся ссылки на действующие статьи 11-13) должны применяться с момента опубликования новой редакции Федерального закона с 8 октября 2003 года. Это утверждение в полной мере относится и к положениям статей 5,6, 8, 80, 81 и др.

В заключение обратим внимание на некоторые неточности в употреблении терминов, которые необходимо учитывать при анализе положений, регламентирующих процедуры и содержащих основания для установления границ, территорий и определения статуса существующих и вновь образуемых муниципальных образований. Так, в тексте закона не везде правомерно употребляется термин “поселение”. В частности, очевидно, что в последнем предложении абзаца первой части 3 статьи 84 термин “поселение” должен толковаться как городской и сельский населенный пункт и иная территория, в которой осуществлялось местное самоуправление до вступления в действие новой редакции Федерального закона. В абзаце четвертом части 3 статьи 84 тот же термин должен толковаться как “городской населенный пункт” либо городское и поселковое муниципальное образование. В пункте 1 части 7 статьи 85 под термином “район (в существующих границах)” понимается как район, являющийся муниципальным образованием, так и район, который является административно-территориальной единицей субъекта Российской Федерации, и в которой сформированы не муниципальные органы, а территориальные органы исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, реализующие полномочия местного самоуправления.

При установлении границ территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны учитываться следующие основные требования, содержащиеся в новой редакции Федерального закона:

1. перечень территорий (земель, водных объектов и др.), включаемых в состав городских и сельских населенных пунктов;
2. отнесение территории субъекта Российской Федерации (существующего административного района в субъекте Российской Федерации) к территории с низкой либо высокой плотностью населения;
3. отнесение территории муниципального образования к категории труднодоступной местности;
4. вид населенного пункта;
5. статус муниципального образования;
6. возможность наделения муниципального образования отдельными государственными полномочиями (для городского округа и муниципального района);
7. наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения (для городского округа и муниципального района);
8. временная доступность административного центра муниципального образования от самого отдаленного населенного пункта (критерий пешей и транспортной доступности).

При определении территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны быть соблюдены следующие ограничения, установленные новой редакцией Федерального закона:

1. Территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения. В границах городского поселения не может находиться другое муниципальное образование. Исключением из этого правила являются города федерального значения.
2. Границы поселения и муниципального района не могут пересекаться границами населенного пункта. Иными словами населенный пункт в установленных границах

должен полностью входить в состав территории поселения или муниципального района.

3. Территории городского округа не входят в состав территории муниципального района.

Требование о невхождении территории городского округа в состав административной территории муниципального района означает недопустимость образования двух уровней местного самоуправления на внутригородских территориях. Поэтому существующие внутригородские муниципальные образования в ходе территориальной реформы должны быть ликвидированы либо выведены из состава территории городского округа и включены в состав территории муниципального района.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, в нашей стране в процессе преобразований в стране создана новая система управления, состоящая из двух ветвей власти – государственной и местного самоуправления.

И одно из ключевых понятий местного самоуправления и основа его функционирования – муниципальное образование.

Особенностью настоящего этапа становления местного самоуправления и муниципальных образований, является то, что на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне идет активное развитие муниципального права. Как показала практика, основные причины возникновения споров в сфере применения норм этого муниципального права заключаются в недостаточном правовом регулировании вопросов местного самоуправления субъектом Российской Федерации; непризнании в ряде случаев права отдельных территорий на осуществление местного самоуправления; отсутствии уставов муниципальных образований; не назначении в установленные сроки выборов в органы местного самоуправления.

Еще раз подчеркнем, что муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом,

в пределах, которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Мы уже выделяли следующие элементы категории «муниципальное образование»:

- поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;
- выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения;
- муниципальная собственность.

На мой взгляд, необходимо еще добавить к этим признакам:

- зарегистрированный устав местного самоуправления.

Таким образом, муниципальное образование выступает формой организации местного самоуправления.

В заключение отметим, что сейчас в нашей стране идет процесс формирования муниципальных образований: создана необходимая правовая база и условия для осуществления прав на местное самоуправление. И будем надеется, что «муниципальное образование» станет не просто еще одной «бюрократической организацией, а действительно рабочей формой местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты:

- Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 25 декабря 1993 года.
- Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета, 1 сентября 1995 г.
- Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г., N 39, ст. 4464.

- Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. N 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г., №42, ст. 5011.

- Обзор судебной практики Верховного Суда РФ "Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1999 г., N8, стр. 17; N9, стр. 18; N10, стр. 15; N11, стр. 20; N12, стр. 4, 2000 г., N1, стр. 17.

2. Писарев А.Н. «Муниципальное право Российской Федерации». - М., 2000.

3. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Окунькова Л.А. - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

4. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Кудрявцева Ю.В. - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.

5. Тихомиров Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - М.: Фонд «Правовая культура», 1999.