

ПОЛИТОЛОГИЯ

В.А. Колесников

Территориальный фактор обеспечения муниципальных интересов

С введением в Российской Федерации «двухуровневой» организации местного самоуправления (на основе №131-ФЗ, 2003 г.) связываются надежды на преодоление существенных недостатков прежней модели:

а) отход от искусственного единообразия муниципальных образований и переход к качественному их различению;

б) четкое определение расходных полномочий муниципальных образований (которое зависит от их качественных характеристик и возможностей);

в) обеспечение соответствия расходных полномочий доходным источникам местных бюджетов;

г) построение эффективной системы межбюджетных отношений. При этом основной акцент в развитии перенесен на базовую форму муниципальных образований – городские и сельские поселения.

Муниципальные образования поселенческого типа – полноценные системы территориальной организации местного самоуправления и решения вопросов местного значения в силу их естественности: люди рождаются, живут, работают, создают семьи в конкретных поселениях. Городские и сельские поселения со статусом муниципальных образований – это открытые системы, взаимодействующие между собой, тогда как территориальные образования районного или окружного типа

представляются более эффективными для решения вопросов государственного значения и межмуниципальных задач. В связи с этим вызывает сомнение позиция О.В. Берга о нецелесообразности создания «внутрирайонных муниципальных образований», но только на уровне районов и городов значения субъекта РФ следовало закреплять статус муниципальных образований [1]. Другая крайность территориальной муниципальной организации выявилась в проекте статутного закона о местном самоуправлении, предложенного республикой Башкортостан. Документом предлагалось территории административно-территориального устройства субъекта РФ, то есть территории единиц, непосредственно входящих в состав субъекта РФ, например Башкортостана, в которых должно осуществляться государственное управление, отделить от территорий осуществления местного самоуправления и решения вопросов местного значения. Исключалось, таким образом, формирование и функционирование муниципальных образований на административных территориях субъекта РФ (исключались также понятия «муниципальный район», «городской округ»). А так как административно-территориальное устройство устанавливается самим субъектом РФ, то территория для осуществления муниципальных полномочий и функционирования муниципалитетов как единиц местного самоуправления становилась неопределенной и субъективированной в зависимости от административно-территориальных установлений регионального законодателя. Заметим, что согласно Конституции РФ местное самоуправление осуществляется на всей территории страны (а следовательно, на всей территории конкретного субъекта РФ).

Административно-территориальное устройство субъекта РФ – важный фактор воздействия на территориальную организацию местного самоуправления, так как только с его учетом возможна конкретизация особенностей функционирования местной системы на территории региона, обретают оп-

ределенность и основные типы территорий местного самоуправления: «внутригородская территория города федерального значения», «территория муниципального района», «территория городского округа», «территория городского поселения» и «территория сельского поселения» в составе муниципального района, «межселенная территория» – территория, находящаяся вне границ поселений (см.: ст. 2 №131-ФЗ от 6 октября 2003 г.). В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержание территории муниципального поселенческого образования раскрывается посредством следующих составляющих: 1) это «исторически сложившиеся земли населенных пунктов», то есть собственно муниципальные земли; 2) прилегающие к ним земли «общего пользования»; 3) территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения; 4) рекреационные земли; 5) земли, необходимые для развития поселений (п. 1, ст. 11 № 131-ФЗ).

Подчеркнем, что в отношении рекреационных муниципальных земель запрещается деятельность, препятствующая их использованию по целевому назначению. Это земли, предназначенные для отдыха, туризма, земельные участки санаториев, лечебниц, баз лагерей, домов охотника; парки и лесопарки, спортивно-оздоровительные тропы, трассы; земли пригородных зеленых зон за пределами городской черты, леса и лесопарки. Некоторые исследователи (например, Э.Н. Соколов-Номоконов, Э.В. Макаров) считают, что сегодня следует уточнить в правовых документах взаимосвязь понятий «поселение» и «населенный пункт» как заселенной части муниципального образования, так как большинство муниципальных образований имеют значительные незаселенные территории: «Наша позиция заключается в том, что изменения должны быть внесены в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Изменения эти могут заключаться в возвращении к традиционному по-

ниманию термина “поселение” как населенной территории. Что касается сельских территориальных образований, которые разграничивают между собой всю территорию муниципальных районов, то они могли бы получить иное наименование: “волость” или “сельский округ» [2, с. 23]. Можно согласиться, что такой подход более соответствует традиции территориальной организации местного самоуправления в России, отвечает сложившейся языковой практике и не потребует существенной переработки земельного и градостроительного законодательства.

Отметим, что в границах муниципального образования могут использоваться «другие земли» как территории со специальным статусом, то есть как специальные территории административного управления или приобретенные земли. Территории со специальным статусом, например в Иркутской области, – это территориальные объекты, созданные для осуществления отдельных функций государственного управления на территории муниципального образования, для сохранения традиционных форм хозяйствования, функционирования населенных пунктов исторического значения, размещения закрытых территориальных образований, создания особых экономических зон. Специальные территории административного управления образуются решением представительного органа местного самоуправления, обусловлены спецификой развития отраслей местного хозяйства и социальной сферы. Перечень и наименование органов, осуществляющих управление указанными территориями, закрепляются в Уставе муниципального образования и в Положении об управлении указанной территорией. Приобретаемые земли для муниципальных нужд (если собственных недостаточно), как правило, необходимы для развития муниципальных образований. Отметим, что Гражданский кодекс РФ в ст. 279 устанавливает и закрепляет право, порядок выкупа земельных участков для муниципальных нужд у иных собственников как одну из форм приобретения земли, увеличения муниципальной собственности, а сле-

довательно, и территории муниципального образования.

К основным факторам, определяющим социально-территориальные особенности муниципального образования целесообразно отнести:

а) интересы совместного проживания, определяющие совместное использование ресурсов для производственной и хозяйственной деятельности, совместное пользование социальной инфраструктурой, регулирование общественной жизни, объективируемые основными характеристиками населенного места;

б) географические факторы, характеризующие территорию муниципального образования и влияющие на условия совместного проживания и жизнедеятельности – пространство территории и ее природные условия, влияющие на однотипность производства или взаимодополняемость, образ жизни населения и предопределяющие форму его расселения;

в) хозяйственные факторы, обуславливающие инфраструктурное единство территории муниципального образования: существенно значение полной или неполной социальной инфраструктуры при решении вопросов местного значения и обеспечении комплексного развития территории местной жизнедеятельности;

г) факторы оптимальности территории, выявляющие обусловленность объема компетенции того или иного муниципального образования в зависимости от характеристик территории и возможностей ресурсного потенциала муниципального образования.

Необходимо отметить, что в ряде субъектов РФ к 2002 г. был осуществлен переход *от* поселенческой к районной форме местных единиц, посредством «сворачивания» поселенческой формы территориальной организации местного самоуправления – Тюменской, Оренбургской областях и др. А в отдельных субъектах (Владимирской, Астраханской областях) с «двухурвневой» системой местного самоуправления район по отношению к внутриаионным муниципальным образованиям

надеялся особыми правами. Так, во Владимирской области на основе регионального закона проводилась политика укрупнения муниципальных образований. Было введено и специальное понятие «муниципальное образование районного бюджетного регулирования», практически выведившее бюджеты городов, поселков из федерального и субъекта РФ законодательного поля с передачей прав на формирование бюджета поселенческого муниципального образования другому муниципальному образованию, то есть району. В Петушинском районе города Петушки, Покров, Костерево и другие муниципальные образования оказались в полной зависимости от района, устанавливающего для внутрирайонных муниципалитетов отчисления от налогов по своему усмотрению (утверждался принцип «административного подчинения», иерархической зависимости).

«Район-матрешка», функционировавший в рамках правового пространства, задаваемого статутным законом №154-ФЗ, подвергался критике сторонниками эффективного местного управления с аргументацией перевода района из территориальной формы муниципального образования в *«низовое» звено государственного управления* в целях полного использования (и защиты) поселенческого принципа местного самоуправления. По убеждению А. Воронина, поселенческий принцип организации местного самоуправления в действительности стабильнее, чем районный территориальный. Люди живут в поселении, реализуют здесь первичные жизненные интересы, и органы местного самоуправления в поселенческом муниципальном образовании более доступны и открыты населению, прозрачнее контроль над ними [3, с. 82, 83]. А. Мурашко констатировал, что переход ряда областей РФ к районным муниципальным образованиям – это уход от человека: «Идти надо к человеку, иначе органы власти будут сами для себя, а население – для органов власти» [4, с. 7]. В. Юдин настаивал, что «в районе-матрешке» со статусом муниципального образования власть отдалена от населения, более чем в поселенческих обра-

зованиях местного самоуправления; целесообразно городские и сельские поселения закреплять в качестве муниципальных образований, а государственное управление в субъектах федерации закрепить за центральными, региональными и территориальными (окружными и районными) органами государственного управления [5, с. 29–31].

Проблема соотношения районного и поселенческого типов местного самоуправления оказалась в фокусе обсуждений, например, на межрегиональной научно-практической конференции «Законодательное регулирование деятельности органов местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы» (2001). Среди участников дискуссии выявились сторонники как районной, так и поселенческой территориальной организации местного самоуправления. Л.М. Берлина, например, отстаивала районный принцип организации местного самоуправления, позволяющий, по ее мнению, «эффективно развивать потенциал территории, отвечая сложившимся традициям»; Б. Жамсуева, аргументируя противоположный подход, ссылаясь и на решение Конституционного Суда РФ по Удмуртскому делу, где сказано: «Обязательное наделение района правами муниципального образования означает, что городское, сельское поселения, входящие в район, это право утрачивают и становятся лишь подразделениями района как муниципального образования» [6, с. 26].

Последняя позиция аргументировалась как адекватная конституционному принципу, а так как территория местного самоуправления конкретна, то эта конкретность естественна только на уровне городского и сельского поселений. С данным подходом коррелирует и вывод из резюме по Астраханскому опыту: «Сколько ни загоняй в районы города или крупные поселки, они все равно добьются самостоятельности (через суды и т. п.). Дело не в том, что города экономически сильны, а в том, что в городах и районах осуществляются разные виды деятельности: город тяготеет к промышленному производству, а район – по преимуществу к развитию сельскохозяйственной

отрасли. Поэтому и организованы эти территориальные единицы должны быть по-разному. Более того, объединение города с районом приводит неизбежно к тому, что либо город «поглощает» район и начинает игнорировать его интересы, либо наоборот. Не случайно до Октябрьской революции 1917 г. в России действовали и Городовое Уложение, и Манифест 1861 г., который регулировал сельские общины. Но там и там базой выступало поселение» [7, с. 83].

Всестороннее обсуждение ситуации с территориальной организацией муниципальных образований состоялось также в рамках круглого стола, организованного редакцией журнала «Муниципальная власть». Ряд участников дискуссии предложили варианты объективного анализа ситуации и аргументировали необходимость перехода к новой управленческой модели в масштабах всей страны, исключая, однако, унификацию местного самоуправления» (Н. Барышников, Н. Емельянов) [8, с. 6; 9]. Отстаивая важность рациональной модели территориальной организации местного самоуправления, В.А. Баболин (ректор Московской академии предпринимательства) утверждал, что формы территориальной организации, как и объем полномочий органов местного самоуправления, нужно определять эксклюзивно для каждого муниципального образования, «для Тюмени – свой перечень полномочий, для села – свой». Истина «где-то посередине» и это решать только на месте: в одном случае муниципальное образование в рамках района целесообразно создавать, в другом – район слишком велик или мал для решения тех или иных проблем – местных вопросов. Большинство исследователей в конечном счете пришли к необходимости использовать смешанный вариант «двухуровневой системы» на основе преодоления недостатков действовавшей в период 1995–2003 гг. модели территориальной организации местного самоуправления в регионах России.

Заметим, что и по принятии нового статутного закона №131-ФЗ в 2003г., утвердившего «двухуровневую» систему ор-

ганизации местного самоуправления в РФ, разграничившего компетенцию и сферы ответственного решения вопросов местного значения адекватно каждому типу муниципальных образований, – проблема отношений муниципального района и поселений со статусом муниципальных образований в его составе является актуальной. По мнению многих исследователей (И. Бабичев, Д. Бессонов, А. Михайлов и др.), сегодня важно не только четко развести сферы районного и поселенческого уровней ответственности за местное самоуправление, но и обеспечить их эффективную взаимосвязь [10, с. 22; 11, с. 13–14; 12, с. 4–5]. Анализируя новое соотношение муниципального района и поселений в его составе, С. Мирошников на вопрос «Будет ли являться соподчинением полномочие выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, возлагаемое субъектом Федерации на органы местного самоуправления района?» отвечает «нет» [13, с.19]. Дело в том, что данная функция не является руководящей: субъект Федерации сам ее реализует либо передает муниципальному району как отдельное государственное полномочие. Субъект РФ не вправе руководить органами местного самоуправления поселений, тем более органы муниципального района не являются для них руководящей инстанцией, даже если поселениям передаются какие-то средства.

По новому статутному закону о местном самоуправлении (положения №131-ФЗ вступают в полную силу с 1 января 2009 г.) все трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности считаются *собственными доходами* муниципального образования, в которые не могут вмешиваться как органы государственной власти, так и другие (например, муниципальные районы) муниципальные образования. Отмечая важность повышения самостоятельности и ответственности поселений в отношении к району, нельзя не учитывать сохраняющуюся слабость экономической составляющей муниципальных районов, в частности: отсутствие базы местных налогов, закрепленных за данным уровнем самоуправления, несбалансированность расходных

обязательств и доходных полномочий у муниципальных районов – на что особо указывалось в «Обращении КМО (Конгресса муниципальных образований) к Комитету Госдумы Российской Федерации по бюджету и налогам перед рассмотрением изменений в Бюджетный Кодекс в третьем чтении».

Важной целью проводимой в стране муниципальной реформы является преодоление авторитарной недемократической практики в местном самоуправлении и обеспечение приоритетности представительной власти, в частности посредством повышения роли представительных органов муниципальных поселений, утверждения их решающей компетенции и контрольных полномочий при решении вопросов местного значения. Эта цель взаимосвязана с повышением гарантий поселенческому уровню территориальной организации местного самоуправления, разграничением сфер ответственности и вопросов местного значения на поселенческом и районном муниципальных уровнях. Справедливо утверждение А.Н. Широкова и С.Н. Юрковой: «Район выступает в качестве “надстроечной” структуры в системе местного самоуправления и его органы должны действовать не в интересах района как такового, а в интересах поселений, входящих в его состав» [14, с. 47]. Здесь базовый реформаторский принцип – «не поселения для района, а район для интересов развития поселений со статусом муниципальных образований». С выявленной приоритетностью соотношения муниципальных территорий коррелирует и важный организационный принцип: согласно № 131-ФЗ и в интересах государства обязан действовать район, так как на данный территориальный уровень местной власти возлагается исполнение отдельных государственных полномочий.

Список литературы

1. *Берг В.В.* Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территори-

альные аспекты // Журнал Российское право. 2001. № 4.

2. Сокол-Номоконов Э.Н. О некоторых аспектах формирования территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации в условиях правовой реформы // Муниципальная власть. 2004. № 6.

3. Воронин А.Г. Резюме по астраханскому опыту // Муниципальная власть. 2000. № 5.

4. Мурашко А. Лучше меньше, да лучше. О реальной способности поселенческой модели местного самоуправления // Муниципальная власть. 2001. № 6.

5. Юдин В. Равнение на поселение. Две модели местного самоуправления: перспективы развития // Муниципальная власть. 2001. № 5.

6. Ламажапов Л. Миллион терзаний // Муниципальная власть. 2001. № 5.

7. Воронин А.Г. Резюме по астраханскому опыту // Муниципальная власть. 2000. № 5.

8. Больше моделей хороших и разных. Круглый стол // Муниципальная власть. 2001. № 5.

9. Барышников Н. Попытка объективного анализа // Муниципальная власть. 2001. № 5.

10. Бабичев И. Разграничение собственности, регулирование земельных отношений // Муниципальная власть. 2004. № 5.

11. Бессонов Д. Детские болезни местного самоуправления // Муниципальная власть. 2004. № 3.

12. Доклад на заседании межведомственной рабочей группы по вопросам федеральных отношений и местного самоуправления комиссии при Президенте РФ // Муниципальная власть. 2004. № 6.

13. Мирошников С. Реформа повысит самостоятельность органов власти всех уровней // Муниципальная власть. 2004. № 4.

14. Широков А.Н. Организационные основы местного самоуправления // Муниципальная власть. 2003. № 6.