

Правовое регулирование изменения границ и преобразования муниципальных образований, пути устранения недостатков

Пылин Владимир Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры конституционного и административного права
Доктор юридических наук, профессор
vpylin@mail.ru; gospravo@szags.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования изменения границ и преобразования муниципальных образований, порождающие коллизии и нарушающие самостоятельность решения населением вопросов местного значения, и пути их решения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

муниципальное образование, изменение границ, местный референдум, население, органы местного самоуправления, демократия

Pylin V. V.

Legal Regulation of Change of Borders and Transformation Municipalities, Ways of Elimination of Shortcomings

Pylin Vladimir Vasilyevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of department of the constitutional and administrative law
Doctor of jurisprudence, professor
vpylin@mail.ru; gospravo@szags.ru

ABSTRACT

In article the problems of legal regulation of change of borders and transformation of municipalities generating collisions and breaking independence of the decision the population of questions of local value, and a way of their decision are considered.

KEYWORDS

municipality, change of borders, local referendum, population, local governments, democracy

Юристы, их студенты и магистры нередко изучают проблемы в различных нормативных правовых актах, раскрывают их суть в монографиях, выпускных и курсовых работах, в которые вносят предложения по разрешению проблем. Во многих юридических вузах имеются учебные дисциплины по изучению актуальных проблем в различных отраслях права, выпускаются сборники статей и научно-практические юридические журналы по проблемам российского права, практике их применения и законодательному процессу.

Значение слова «проблема» по логическому словарю — это вопрос или целостный комплекс вопросов, возникший в ходе познания. Не каждая проблема сразу же приобретает вид явного вопроса, так же как не всякое исследование начинается с выдвижения проблемы и кончается ее решением. Иногда проблема формулируется одновременно с ее решением, случается даже, что она осознается только через некоторое время после ее решения. Зачастую поиск проблемы сам вырастает в особую проблему. В широком смысле проблемная ситуация — это всякая ситуация, теоретическая или практическая, в которой нет

соответствующего обстоятельствам решения, и которая заставляет поэтому остановиться и задуматься¹.

От проблемы принято отличать псевдопроблемы — вопросы, обладающие лишь кажущейся значимостью и не допускающие сколь-нибудь обоснованного ответа. Между проблемами и псевдопроблемами нет, однако, четкой границы.

Практика осознания проблем существует в различных формах — от повседневного жизненного опыта до сложных научных экспериментов. Она является источником и основой познания, его движущей силой, важным объективным критерием истины. Если предмет при его использовании проявляет себя так, как предполагалось, то это означает, что наши представления о нем правильные. Практика исторически развивается. Поэтому практика выступает и как абсолютный, и как относительный критерий истины. Истина всегда была и остается одной из самых высоких гуманистических ценностей человека².

Конечно, проблемы в правовом регулировании надо выявлять и устранять, но главное в системе законодательства — его надо глубоко познавать и эффективно применять в жизнедеятельности граждан России.

В данной работе обращено внимание на ряд существенных проблем в сфере правовых норм, закрепленных в статьях 12 и 13 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ 06.10.2003 № 131)³, которыми регулируется порядок изменения границ муниципального образования и преобразования муниципальных образований. Сложившуюся систему данного правового института необходимо избавить от части проблем и недостатков, сделать ее современной на основе нового знания и подлинной демократии.

Конституция Российской Федерации закрепила основополагающие принципы территориальной организации местного самоуправления, установив в ст. 131, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». Представляется, что эти конституционные установления в наибольшей степени соответствуют публичным интересам граждан страны, принципам демократии, и они должны неукоснительно исполняться.

Преобразованием муниципальных образований является 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.

Преобразование муниципальных образований непосредственно связано с процессом установления и изменения их границ.

¹ Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник : изд. 2-е. М. : Наука, 1975.

² Практика как источник познания // Энтелехия — сборник научно-лекционных статей [Электронный ресурс]. URL: http://entelehia.ru/Philosophy%20of%20Science/Praktika_kak_istochnik_poznaniya.html (дата обращения: 10.01.2016).

³ Собрание Законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ), 2003. № 40. С. 3822.

Изменение границ и преобразование муниципальных образований осуществляются по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти на базе закона субъекта Российской Федерации, основанном на Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — ФЗ от 12.06.2002 № 67)¹, и ФЗ от 06.10.2003 № 131.

Инициатива населения об изменении границ и преобразования муниципальных образований реализуется в порядке, установленном ФЗ от 12.06.2002 № 67 и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти об изменении границ и преобразовании муниципальных образований должна оформляться решениями этих органов с мотивированными предложениями в целях направления их представительным органам муниципальных образований для принятия решений в соответствии с ФЗ от 06.10.2003 № 131 о назначении местного референдума либо для определения степени согласия или мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Порядок изменения границ муниципального образования и преобразования муниципальных образований установлен в 17 частях в ст. 12 и 13 ФЗ от 06.10.2003 № 131. Из них только в 4 частях (ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 5 и 7 ст. 13) закреплено, что в целях получения согласия населения проводится голосование в порядке местного референдума с учетом особенностей, установленных ФЗ от 06.10.2003 № 131.

В остальных 13 частях ст. 12 и 13 ФЗ от 06.10.2003 № 131 вопреки ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации вместо местного референдума установлено, что изменения границ и преобразования муниципальных образований должны осуществляться с согласия населения либо с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Там где изменения границ и преобразования муниципальных образований проводится голосованием на основе местного референдума, то в этой части проблем нет. Референдум назначается представительным органом муниципального образования и проводится с учетом особенностей и положений, установленных в ст. 24 ФЗ от 06.10.2003 № 131. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Согласие населения на изменение границ и преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменения, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования. На основании полученных положительных результатов в части изменения границ муниципального образования, преобразования муниципальных образований комиссия местного референдума муниципального образования должна направить протокол об этом в субъект Федерации для внесения в закон изменений.

¹ СЗ РФ, 2002. № 24. Ст. 2253.

Итоги голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, а также принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В частях, в соответствии с которыми изменения границ и преобразования муниципальных образований осуществляются не местным референдумом, а с согласия населения либо с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований, проблем много.

Так как в этих случаях не определено, каким образом население муниципального образования и его органы местного самоуправления должны оформлять свою инициативу. Естественно, все население вместе это выполнить не может, нужно чтобы с инициативой выступила часть граждан. Если это будет дозволено, то необходимо будет установить, кем и в каком порядке будет определено ее количество, персональный состав и функции. Это в ст. 12 и 13 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131 не установлено. Исключением из этого является ряд случаев: только когда изменение границ и преобразование муниципальных образований осуществляется местным референдумом, то инициировать его проведение в соответствии с ФЗ от 12.06.2002 № 67 вправе от имени населения инициативная группа граждан в количестве не менее 10 человек, имеющих право на участие в местном референдуме, а также избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах.

То же самое касается органов местного самоуправления, поскольку не любой из них вправе оформить решение об указанной инициативе. Конечно, это должен делать только представительный орган муниципального образования, который как ведущий орган в соответствии с ФЗ от 06.10.2003 № 131 принимает решения от имени жителей муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, и в том числе уполномочен назначать местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву выборных лиц избирателями, голосование по изменению границ и преобразованию муниципальных образований.

Наиболее существенными проблемами являются, как и кем должны определяться согласие либо мнение населения, и на основе каких сведений и кем полученными должны они выражаться представительными органами. Нормами материального и процессуального права это не урегулировано. В совокупности это порождает правовой хаос, затрудняющий деятельность руководителей и обычных граждан. В этих случаях граждане и их организаторы вынуждены действовать по самоустановленным принципам, в соответствии со своим убеждением. А ведь все эти вопросы должны быть также тщательно и детально урегулированы в законах, как это сделано для референдумов и выборов, чтобы не было фальсификаций.

Ведь сам по себе учет мнения населения не может осуществляться. Это большая сложная работа, требующая подготовленных работников и комиссий референдума. Ведь проведение опроса граждан или собрания часто становится сферой вольных интерпретаций и фальсификаций, серьезным нарушением законодательства, поскольку эти самовольные формы не обеспечат точное определение числа голосов, поданных за изменение границ или преобразование муниципальных образований, либо против изменения границ, против преобразования муниципальных образований.

Кто будет контролировать точность и правдивость этих данных? Законом это не предусмотрено. При проведении референдумов организация голосования осуществляется тщательно. Ее кроме членов комиссии референдума контролируют наблюдатели, особенно при проведении досрочного голосования или вне помещения для голосования, чтобы исключить возможность искажения волеизъявления участников референдума. В этих целях, например, для проведения голосования вне помещения

избирательного участка выезжают 2 члена комиссии, член комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатель. А ведь изменения любых границ и преобразования муниципальных образований являются формами прямой непосредственной демократии, вследствие этого должны быть также тщательно и детально урегулированы, как это сделано для референдумов и выборов, чтобы не было поспешных, ложных, политически конъюнктурных, квазиправовых принципов и фальсификаций.

На самом деле Конституция Российской Федерации не подразделяет любые изменения границ и преобразования муниципальных образований на различные формы и варианты независимо от их видов и объемов. Из Конституции вытекает, что все это является формой непосредственного осуществления самим населением местного самоуправления. Вследствие этого все это должно устанавливаться и определяться только местным референдумом, как это установлено Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹. В нем в ч. 1 ст. 11 закреплено, что «вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации».

В большинстве конституций (уставов) субъектов Федерации также прямо предусмотрено, что изменение статуса субъекта Федерации и изменение границ его территории производится на основании результатов референдума.

Также из ч. 5 ст. 17 ФЗ от 06.10.2003 № 131 следует, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по обеспечению организационной и материально-технической подготовки и проведения голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. В ч. 1 ст. 39 указанного Федерального закона закреплено, что избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.

При этом уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. К ним относятся и вопросы изменения границ и преобразования муниципальных образований. И никакие представительные органы муниципальных образований не должны в итоге выражать от себя мнение населения, тем более часто необъективное. Ведь, например, 7–15 депутатов представительного органа не вправе и не в силах подменять народовластие, и от имени 30 тыс. жителей выражать их мнение. Полученные при проведении референдума результаты изменения границ и преобразования муниципальных образований определяют и публикуют только комиссии референдума муниципальных образований. А представительные органы не вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 12, 130, 133) ограничивать и подменять права населения местного самоуправления, вмешиваться в формы непосредственной демократии граждан, в том числе и в голосование указанных вопросов.

При этом нельзя забывать предложения Президента В. В. Путина о необходимости поддержки гражданской активности на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни.

¹ Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/184002/ixzz3ouvvEWkw> (дата обращения: 10.01.2016).