

На правах рукописи

Трубников Владимир Вячеславович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ
(МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень - 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Байкальский государственный университет экономики и права»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Андрянов Валерий Николаевич

Официальные оппоненты: **Сурков Дмитрий Леонидович**, доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Красноярского края
Соловьева Наталья Алексеевна, кандидат юридических наук, ст. преподаватель кафедры конституционного и муниципального права ИПЭУ ТюмГУ

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «**Сибирский федеральный университет**»

Защита диссертации состоится 18 мая 2012 г. в 15 час. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, Институт государства и права, зал заседаний Ученого совета, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18.

Автореферат разослан « » апреля 2012 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор юридических наук, профессор



Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Внедрение в российскую политико-правовую действительность институтов местного самоуправления в течение последних десятилетий можно признать в целом успешным. Повсеместно создана властно-организационная структура муниципальной власти, совершенствуется законодательство о местном самоуправлении, проходят стадию становления и практической апробации различные формы непосредственной местной демократии. Вместе с тем российское общество и государственная власть в рассматриваемой сфере до сих пор действуют преимущественно методом «проб и ошибок». Это не удивительно, поскольку местное самоуправление в его «европейском» варианте – явление для России новое. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (далее – Закон о местном самоуправлении), взяв за основу намеченную в 1993 г. в Конституции РФ парадигму муниципально-правового развития страны и заменив одноименный Закон 1995 г., воспринял основные муниципально-правовые постулаты Европейской хартии местного самоуправления и стал «опорным» законодательным актом отечественной муниципальной реформы. При этом концептуальные основы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления по сравнению с Законом 1995 г. изменились значительно. Однако в первоначальной своей редакции Закон 2003 г. оказался далек от совершенства, поскольку в момент его принятия в условиях скудности отечественной практики невозможно было предусмотреть всех нюансов развития, практического строительства местного самоуправления в единстве четырех его важнейших аспектов: непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем; территориальной организации местного самоуправления; властно-организационной структуры местного самоуправления; экономической основы местного самоуправления. Будучи объектом жесткой верификации, законодательство о местном

самоуправлении «выстояло», хотя и подверглось значительным правкам. В базовый Закон о местном самоуправлении на сегодня внесено несколько сотен изменений и дополнений. Совершенствуется остальная федеральная и региональная законодательная база местного самоуправления, на местах наращивается необходимый муниципальный нормативно-правовой массив.

В числе прочего идет процесс совершенствования части муниципального законодательства, регулирующего вопросы территориальной организации. Целью совершенствования правового качества законодательства всегда является повышение его эффективности. В свою очередь повышение эффективности части законодательства, нацеленного на урегулирование какого-либо относительно самостоятельного объекта, ведет к качественным позитивным изменениям в самом этом объекте. Значит, мы наблюдаем общий процесс оптимизации территориальной организации местного самоуправления, важнейшей составной частью которого является совершенствование правового регулирования соответствующих общественных отношений.

На современном этапе реформы местного самоуправления требует научного обоснования и разработки категория «эффективность местного самоуправления». Введение в 2007 г. в структуру Закона о местном самоуправлении ст. 18.1. «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» лишь расширило научную проблематику, поскольку возникли вопросы по поводу соотношения понятий «эффективность местного самоуправления» и «эффективность деятельности органов местного самоуправления», а также по поводу критериев, показателей и факторов эффективности.

С учетом сказанного, научные исследования правовых проблем двух аспектов организации и функционирования местного самоуправления: 1) территориальной организации местного самоуправления; 2) эффективности местного самоуправления, на данный момент представляются важными и своевременными, востребованными и значимыми для теории и практики местного самоуправления, то есть актуальными. От качества территориальной

организации в значительной степени зависит эффективность, соответственно, одним из условий эффективности является рациональное муниципально-территориальное устройство, то есть эти два аспекта органически связаны между собой. Однако в имеющихся научных трудах они ранее изучались изолированно друг от друга, их связь устанавливалась лишь фрагментарно и не целенаправленно. Данное обстоятельство актуализирует корреляционный анализ территориальной организации местного самоуправления и его эффективности в рамках одной научной работы.

Несмотря на наличие определенного количества трудов, посвященных территориальной организации местного самоуправления, данная проблематика далеко не исчерпана, о чем свидетельствует целый ряд показателей: противоречивые точки зрения ученых и практиков по вопросам муниципально-территориального устройства и его соотношения с административно-территориальным устройством, многочисленные административные конфликты и судебные споры, трудности, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в практической деятельности, постоянно звучащие предложения о дальнейшем реформировании.

Муниципальная власть, представляя собой рабочий механизм местного самоуправления, выступает частью публичной власти. Последняя же всегда связана с определенной территорией, имеет пространственные границы своего влияния. Как представляется, рациональное территориальное устройство элементов публичной власти влияет на ее эффективность не в меньшей степени, нежели организационное (институциональное) устройство и вопросы распределения компетенции. Существует связь между совершенством устройства местного самоуправления и его эффективностью. Эффективность местного самоуправления зависит в числе прочих факторов от его территориального устройства. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления ведет к повышению эффективности местного самоуправления в целом, т. е. совершенствование является способом повышения эффективности.

Наличие названных взаимосвязей позволяет сделать вывод о высокой степени злободневности темы диссертационной работы. Ведь совершенствование местного самоуправления по пути к оптимуму невозможно без тщательного научного сопровождения.

Степень научной разработанности проблематики исследования характеризуется следующим.

Проблемы территориальной организации местного самоуправления и некоторые тесно связанные с ними иные аспекты достаточно подробно рассматривают представители наук конституционного и муниципального права: С.А. Авакьян, В.А. Баранчиков, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, В.Г. Вишняков, Е.В. Гриценко, А.Н. Дементьев, Ю.А. Дмитриев, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, Е.В. Першин, А.Н. Писарев, В.В. Пылин, Н.С. Тимофеев, С.И. Шишкин, Е.С. Шугрина и др.

Исследования вопросов территориальной организации активизировались после 2004 г., это было связано с вступлением в активную фазу муниципальной реформы. Было выполнено несколько кандидатских диссертаций по соответствующей теме, в частности работы В.Ф. Бурьянова (2004 г.), С.В. Шипова (2005 г.), В.А. Черкасова (2006 г.), Л.А. Шарниной (2004 г.), Л.В. Овчинниковой (2007 г.). Одними из последних работ по вопросам территориальной организации является диссертация Н.В. Нагорной (2009 г.), имеющая сравнительно-правовой характер, и диссертация А.Н. Максимова (2010 г.).

Монографические исследования, посвященные правовым аспектам эффективности местного самоуправления, практически отсутствуют. Вопросам эффективности местного самоуправления в большей степени уделяют внимание экономисты и социологи, нежели юристы. Равным образом отсутствуют труды, посвященные взаимосвязи эффективности местного самоуправления и его территориальной организации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления и

муниципальной власти в связи с их территориальной организацией, и эффективность местного самоуправления как результирующая характеристика его функционирования в ее взаимосвязи с территориальной организацией.

Предмет изучения составляют: муниципально-территориальное устройство, муниципальные образования как территориальные единицы в организации местного самоуправления, принципы и различные схемы территориальной организации местного самоуправления, эффективность деятельности органов местного самоуправления как условие эффективности местного самоуправления, гарантии прав местного самоуправления и гарантии прав местных жителей в процессе оптимизации территориальной организации местного самоуправления, взаимосвязи между территориальной организацией местного самоуправления и его эффективностью.

Целью диссертационного исследования является получение достоверных научных знаний по поводу: а) территориальной организации местного самоуправления; б) эффективности местного самоуправления, во взаимосвязи этих двух явлений; выработка практических рекомендаций о совершенствовании правового регулирования муниципально-территориальной организации и повышении таким путем эффективности местного самоуправления.

Достижение указанной цели осуществляется через решение ряда исследовательских **задач**:

- исследовать понятие, принципы и правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления в России;
- рассмотреть современное состояние территориальной организации местного самоуправления в России;
- изучить соотношение муниципально-территориального и административно-территориального устройства с точки зрения эффективности;
- вывести понятие эффективности местного самоуправления, изучить его критерии и показатели, условия и факторы;

- установить существующие в современной России проблемы, препятствующие эффективности местного самоуправления и муниципальной власти;

- рассмотреть систему гарантий местного самоуправления и гарантий прав местных жителей в процессе территориального обустройства местного самоуправления как важнейшего фактора эффективности;

- исследовать проблематику изменения территорий и преобразования муниципальных образований в контексте эффективности;

- выработать рекомендации по совершенствованию муниципально-территориальной организации с целью повышения эффективности местного самоуправления.

Методологическую основу диссертационного исследования представляет диалектический метод, в рамках которого местное самоуправление как социально-политическое явление рассматривается в его развитии и во взаимоотношениях со смежными явлениями. Активно используется сравнительный метод, метод структурного анализа, формально-юридического анализа нормативных источников. В ряде фрагментов работы задействован метод теоретико-правового абстрагирования с последующим возвращением к отраслевой конкретизации, метод нормативно-правового и властно-организационного моделирования.

Теоретическую базу исследования составляют труды отечественных и зарубежных авторов по философии, теории управления, теории права и государства, конституционному и муниципальному праву. В частности, используются работы, посвященные конституционным основам местного самоуправления, общим вопросам его организации, муниципальному управлению и муниципальной власти: С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, Ю.А. Дмитриева, Н.А. Емельянова, В.Г. Игнатова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Н.Л. Пешина, В.И. Фадеева, К.Ф. Шеремета, С.И. Шишкина, Б.С. Эбзеева и др.

Особую ценность для диссертации представляют труды, непосредственно затрагивающие проблематику территориальной организации местного самоуправления. Это работы В.А. Баранчикова, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, В.Г. Вишнякова, Е.В. Гриценко, А.Н. Дементьева, Ю.А. Дмитриева, А.Н. Кокотова, И.И. Овчинникова, Е.В. Першина, А.Н. Писарева, В.В. Пылина, Н.С. Тимофеева, Е.С. Шугриной и др.

В процессе исследования проблем эффективности местного самоуправления изучались работы, посвященные различным аспектам эффективности в сфере права и государства: С.С. Алексеева, В.В. Глазырина, С.А. Жинкина, В.П. Казимирчука, В.Н. Кудрявцева, М.А. Мушинского, В.И. Никитинского, И.С. Самощенко, Л.И. Спиридонова, Ю.А. Тихомирова, Ф.Н. Фаткуллина, Э.А. Фомина, Р.О. Халфиной, Л.С. Явича и др.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, правовые позиции Конституционного Суда РФ, Европейская хартия местного самоуправления, Закон о местном самоуправлении и иные федеральные законы, регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления и муниципальной власти, законы субъектов РФ, уставы ряда муниципальных образований и иные муниципальные нормативные правовые акты.

Эмпирическую базу исследования составляют фактические данные о муниципально-территориальном и административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации, статистические и отчетные данные, материалы научно-практических форумов, результаты мониторингов и аналитические доклады о состоянии местного самоуправления, экспертные оценки, материалы судебной практики, материалы СМИ и сети Интернет. Значительную роль сыграл также собственный практический опыт автора в должности мэра Зиминского районного муниципального образования и в должности мэра Зиминского городского муниципального образования Иркутской области.

Научная новизна диссертационного исследования, сделанных по его результатам выводов и предложений определяется практическим отсутствием комплексных работ такого рода.

Диссертация представляет собой одно из первых исследований, специально посвященных территориальной организации местного самоуправления и правовым аспектам эффективности местного самоуправления в их взаимосвязи между собой. В работе впервые формулируется и обосновывается тезис о том, что совершенствование территориальной организации местного самоуправления ведет к повышению эффективности местного самоуправления в целом, т. е. совершенствование территориальной организации местного самоуправления является способом повышения его эффективности. Целый ряд положений диссертации имеет оригинальный характер, часть из них представляется на защиту.

Положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Категорию «территориальная организация местного самоуправления (муниципально-территориальное устройство)» можно рассматривать в двух взаимосвязанных, но отличных друг от друга аспектах: 1) как правовую основу, систему установленных в законодательстве принципов и правил (юридическое значение); 2) как наличную фактическую организацию, то есть реальное воплощение этих принципов и правил в муниципальных практиках, конкретное сегодняшнее устройство, муниципальную карту субъектов Российской Федерации в данный конкретный момент (фактическое значение).

2. Территориальная организация местного самоуправления (муниципально-территориальное устройство) в первом из вышеназванных значений – это одна из основ местного самоуправления в Российской Федерации, представляющая собой систему правовых принципов и правил (нормативов) формирования на территориях субъектов Российской Федерации территорий муниципальных образований, определения их статуса и границ с учетом определенных социально-правовых факторов и интересов населения, соотношения территорий муниципальных образований между собой, а также

принципов и правил изменения статуса и границ территорий муниципальных образований в соответствии с динамикой системообразующих факторов и интересов с целью повышения эффективности местного самоуправления.

3. Эффективность местного самоуправления – это комплексная муниципально-правовая (научно-прикладная) категория, характеризующая способность действующей в государстве системы местного самоуправления обеспечивать достижение ее социально-правовых целей и управленческих задач при минимальных затратах, и отражающая степень достижения соответствующих целей и задач, то есть уровень их достижения, установленный на момент оценки, по отношению к конечному, идеальному или максимально-возможному уровню. Эффективность местного самоуправления не следует сводить к эффективности деятельности органов муниципальной власти. Эффективность деятельности органов местного самоуправления – лишь один из аспектов эффективности местного самоуправления.

4. Критерий эффективности местного самоуправления – это мерило, заданное итоговое состояние (цель), на основе которых можно произвести оценку эффективности. Критериями «высшего уровня» служат цели, вытекающие из дефиниции самого местного самоуправления, это: 1) институциональное обеспечение осуществления народом своей власти; 2) организационное обеспечение решения населением вопросов местного значения исходя из собственных интересов с учетом исторических и иных местных традиций. В юридико-аксиологическом плане две эти цели отражают две главные правовые ценности, имеющие конституционно-правовое значение и муниципально-правовое содержание: а) местное народовластие как элемент и проявление демократии; б) права и свободы личности, реализация которых связана с местом жительства человека. Остальные критерии имеют «управленческий» характер, социально-экономическое содержание и отражают заданные масштабы решения местных дел и уровня жизни местных жителей.

5. В целях практической оценки следует четко отграничивать критерии и показатели эффективности местного самоуправления. Показатели

эффективности местного самоуправления – это внешние признаки, средства определения того, насколько в действительности, на практике местное самоуправление выполнило свои управленческие задачи, а через них достигло социальных целей. Четкая дифференциация основанных на целях критериев и основанных на результате показателей необходима для того, чтобы не свести процесс оценки эффективности местного самоуправления к механическому и бюрократически формализованному суммированию цифровых показателей.

6. В работе по созданию эффективного механизма функционирования местного самоуправления необходимо в первую очередь изучать, учитывать и корректировать условия и факторы эффективности местного самоуправления, которые можно определить как фактические обстоятельства, элементы социальной среды, направления и интенсивность разного рода деятельности, коллективные самоуправленческие и властно-публичные решения, влияющие на результаты осуществления местного самоуправления и деятельности муниципальных органов. Эти условия и факторы имеют либо позитивный (стимулирующий, помогающий), либо деструктивный (препятствующий, тормозящий) характер. Воздействуя на них, можно добиться улучшения показателей эффективности.

7. В результате отмены п. 9 ч. 1 ст. 11 Закона о местном самоуправлении, в связи с наличием большого числа малых населенных пунктов, расположенных на территориях с низкой плотностью населения и на значительном расстоянии от административных центров существующих поселений, исходя из интересов их населения, в настоящее время возникла необходимость сделать исключения из неписанного правила о «непрерывности» муниципального образования. Имеет смысл создание своеобразных «муниципальных анклавов», когда существует большая часть поселения с его административным центром, и меньшая часть – отдельный малый сельский населенный пункт, расположенный на межселенной территории, прилегающей к этому поселению и входящей в состав того же самого муниципального района, что и поселение. При этом предлагаемая

возможность не должна восприниматься как всеобщее неукоснительное правило. Она распространяется не на все муниципальные образования, в территориальной организации которых не обеспечивается установленное Законом о местном самоуправлении «требование пешеходной доступности», а лишь на те индивидуальные ситуации, когда создание межселенной территории экономически и социально оправданно.

8. Несмотря на введение в Закон о местном самоуправлении ст. 25.1, в п. 1 и 2 ч. 1 которой предусматривается возможность проведения схода граждан по вопросу изменения границ и преобразования поселения, все еще не преодолена тенденция к «сворачиванию» в законодательстве активных форм непосредственной демократии, в том числе голосования по территориально-статусным вопросам, предусмотренного ст. 24 Закона о местном самоуправлении, в пользу формы опосредованной демократии – выражения мнения населения представительным органом муниципального образования. Однако даже при этой тенденции имеются возможности привлечения активной части местного населения к решению соответствующих вопросов. Реальным потенциалом в этой части в современных условиях обладают публичные слушания, однако для того, чтобы данная форма муниципальной демократии стала эффективной, необходимы существенные поправки в законодательстве. В работе предлагается изменить ст. 28 Закона о местном самоуправлении, предусмотрев возможность проведения публичных слушаний не только для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, но также проектов нормативных правовых актов органов государственной власти по вопросам изменения границ и (или) преобразования муниципального образования (см. приложение 2).

Теоретическая значимость работы заключается в том, что формулируемые в ней обобщения и предложения существенным образом дополняют и расширяют теоретические знания по проблемам территориальной организации местного самоуправления, эффективности местного самоуправления, гарантий прав граждан в процессе реформирования местного

самоуправления. Как указывалось, ряд положений и выводов диссертации обладают элементом научной новизны, а потому развивают соответствующие разделы муниципального права как науки и могут быть использованы в дальнейших научных разработках.

Практическое значение проведенного исследования состоит в возможности использовать полученные данные, выводы и исследовательский инструментарий: а) в практической правотворческой, правоинтерпретационной и правореализационной деятельности, в муниципальных практиках; б) в прикладных научных изысканиях по поводу эффективности местного самоуправления, при выработке критериев, определении показателей и факторов эффективности, в процессе разработки практических мероприятий по повышению эффективности местного самоуправления и эффективности деятельности органов местного самоуправления; в) в учебном процессе в ВУЗах при преподавании учебного курса муниципального права, а также в процессе профессиональной подготовки и переподготовки муниципальных служащих.

Обоснованность и достоверность результатов исследования определяются широким использованием диссертантом юридической литературы, статистических данных, правовых актов, применением современных методов научного познания, подтверждаются результатами обсуждения докладов, сделанных автором на научных мероприятиях.

Апробация результатов исследования. Рукопись диссертации была обсуждена и одобрена на заседании кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права.

Отдельные положения и выводы диссертационного исследования докладывались на научно-практических форумах: 27 апреля 2010 г. на областной научно-практической конференции «Эффективность государственного управления и местного самоуправления» в г. Иркутске; 18–19 июня 2010 г. на межрегиональной научно-практической конференции

«Развитие местного самоуправления: теория и практика» в г. Иркутске; 9–10 ноября 2010 г. на 2-й всероссийской научно-практической конференции «Европа – Россия – Азия: диалог континентальных культур (история, право, гражданское общество, геополитика)» в г. Иркутске; 22 апреля 2011 г. на международной научно-практической конференции «Права человека: глобализация и регионализация» в г. Иркутске; 6–7 октября 2011 г. на 3-й всероссийской научно-практической конференции «Европа – Россия – Азия: диалог континентальных культур (история, право, гражданское общество, геополитика)» в г. Иркутске.

Структура работы. Работа состоит из списка принятых сокращений; введения; двух глав, содержащих по три параграфа; заключения; библиографического списка; двух приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** аргументируется актуальность темы исследования и анализируется степень её научной проработанности, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования, характеризуется методологическая, теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы работы, раскрывается её научная новизна и формулируются основные результаты и положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования, а также приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Глава 1 «**Теоретико-правовые основы территориальной организации местного самоуправления**» состоит из трёх параграфов, посвящённых исследованию вопросов, имеющих важное теоретическое значение для раскрытия темы диссертационной работы. В этой главе указываются особенности и формулируется понятие, правовое регулирование и требования,

предъявляемые к территориальной организации местного самоуправления, рассматривается современное муниципально-территориальное устройство в РФ, анализируется соотношение муниципально-территориального и административно-территориального устройства субъектов РФ в контексте эффективности местного самоуправления.

В первом параграфе **«Понятие, правовое регулирование и требования, предъявляемые к территориальной организации местного самоуправления»** раскрывается понятие территориальной организации местного самоуправления, критически оцениваются различные точки зрения на вопросы правового регулирования и требования к территориальному устройству муниципального уровня власти.

В результате рассмотрения множества научных и учебных источников диссертант пришел к выводу, что в теории муниципального права на сегодня не сложился однозначный подход к понятию территориальной организации местного самоуправления. Критический анализ различных позиций ряда авторов позволил сделать заключение, согласно которому в основе определения понятия «территориальная организация местного самоуправления» должны лежать социолого-правовые аспекты общности и возможностей удовлетворения социально-правовых интересов местных жителей при минимизации конфликтности местных отношений. Оно должно также отображать инструментальный момент, представляя территориальное устройство как средство достижения эффективности местного самоуправления. В противном случае искомое определение утратит свою прикладную значимость. Кроме того, слову «разделение», используемому в соответствующей формулировке рядом ученых, диссертант полагает правильным предпочесть слово «формирование» на территории субъекта РФ муниципальных территорий, так как оно в меньшей степени отражает административный аспект и в большей степени имеет в виду аспект социально-правовой: на административно-территориальные единицы территория субъекта РФ разделяется властно-организационным способом, исходя из государственно-властных приоритетов и

задач, а муниципально-территориальные единицы (муниципальные образования) на его территории формируются исходя из социально-экономических факторов и интересов населения, с учетом мнения населения, и лишь в конечном итоге их статус и границы «утверждаются» законом субъекта РФ. Градация происходящих в субъектах Федерации процессов на административно-территориальное «разделение» и на «формирование» муниципальных территорий полезно, как представляется, и для более четкой дифференциации этих процессов между собой, для того, чтобы не допустить их смешения, чреватого нарушениями прав граждан.

С учетом своей значимости для эффективного функционирования местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России, муниципально-территориальное устройство должно быть представлено в качестве одной из основ местного самоуправления.

Словосочетание «территориальная организация местного самоуправления (муниципально-территориальное устройство)» можно рассматривать в двух взаимосвязанных, но отличных друг от друга аспектах: 1) как юридическую основу, систему установленных в законодательстве принципов и правил; 2) как наличную фактическую организацию, т. е. реальное воплощение этих принципов и правил в муниципальных практиках, конкретное сегодняшнее устройство, муниципальную карту субъектов РФ в данный конкретный момент.

Территориальная организация местного самоуправления (муниципально-территориальное устройство) в первом из вышеназванных значений – это одна из основ местного самоуправления в РФ, представляющая собой систему правовых принципов и правил (нормативов) формирования на территориях субъектов РФ территорий муниципальных образований, определения их статуса и границ с учетом определенных социально-правовых факторов и интересов населения, соотношения территорий муниципальных образований между собой, а также принципов и правил изменения статуса и границ территорий муниципальных образований в соответствии с динамикой

системообразующих факторов и интересов с целью повышения эффективности местного самоуправления.

Система правовых принципов и правил (норм), образующих в своей совокупности территориальную организацию местного самоуправления, установлена (зафиксирована) в конституционном и муниципальном законодательстве, представляет собой относительно самостоятельный законодательный институт. Право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления имеет территориальный аспект, соответственно, государственно-властные гарантии этого права также распространяются и на муниципально-территориальное устройство.

В связи со сказанным автор в данном параграфе своей работы обратился в критическом плане к двум важным моментам, характеризующим сегодняшнее состояние муниципально-территориального устройства в России.

1. Основным уровнем муниципальных образований по Конституции РФ является поселенческий. В этом был смысл задуманной муниципальной реформы – как можно большее «приближение» публичной власти к населению, к месту постоянного проживания каждого конкретного индивида; создание максимальных возможностей для непосредственного участия местных жителей в решении вопросов местного значения. Это возможно лишь на поселенческом уровне. Однако в последние годы произошло фактическое замещение поселений в качестве основного уровня муниципальными районами и городскими округами. В диссертации дается анализ причин подобного состояния дел и предлагаются пути преодоления негативных тенденций.

2. «Иные территории» (кроме городских и сельских поселений), на которых осуществляется местное самоуправление, должны определяться с учетом исторических и иных местных традиций. Другими словами, эти территории потенциально могут быть разными в разных субъектах РФ, особенно в национальных. Детальная регламентация и закрытый перечень видов муниципальных образований, данные в Законе о местном

самоуправлении, по сути, перечеркнули упомянутый конституционный потенциал.

Диссертантом выдвинуты контраргументы в отношении доводов сторонников исчерпывающего перечня видов муниципальных образований, предложены возможные пути решения проблемы.

Во втором параграфе **«Проблемы современного муниципально-территориального устройства в Российской Федерации и его правового регулирования»** детально рассматривается проблематика, соответствующая его наименованию.

Сложившаяся в регионах России сегодня фактическая территориальная организация местного самоуправления стала полигоном апробации разнообразных муниципальных территориальных практик. Во многих случаях возникли социально-правовые конфликты, как, например, это произошло в городах Нижнеудинске и Тайшете Иркутской области, которые законами Иркутской области были наделены статусом городских поселений, а не городских округов, вопреки ожиданиям большей части населения и депутатов представительных органов соответствующих муниципальных образований. В иных ситуациях первоначально удовлетворявшая территориальная схема уже вскоре после ее создания потребовала изменений, для чего не хватало нужных правовых инструментов. Следствием этого стало введение в 2007 и 2008 гг. в главу 2 Закона о местном самоуправлении двух новых статей. Практическая верификация продемонстрировала существенный разрыв в понимании теоретических основ территориальной организации учеными и практиками.

Автором в данном параграфе проанализирован ряд дискуссионных моментов, которые обнаруживаются в процессе реализации ст. 10 Закона о местном самоуправлении «Территории муниципальных образований», дан прогноз возможных тенденций развития муниципально-территориальной организации в субъектах России.

В параграфе охарактеризована также категория «муниципальное образование» и критерии определения территорий муниципальных образований в контексте общей проблематики диссертации.

Очевидно, что создание оптимальной карты территориального устройства местного самоуправления и полностью соответствующей ей организационной системы – процесс не одномоментный. Сугубо теоретические модели не могут быть идеальными. Достичь оптимума можно лишь путем эксперимента, практической апробации теоретических схем. Не случайно сегмент муниципального законодательства, посвященный территориальному устройству, является одним из наиболее подвижных. Все эти изменения стали результатом верификации, проверки действенности сформулированных теоретическим путем правоположений на местной практике в условиях сложного полинационального государства. В настоящее время конфигурация муниципальных образований в субъектах РФ в целом сложилась и отличается устойчивостью. Вместе с тем, нельзя исключать и возможности пересмотра муниципальной карты. Муниципальная жизнь не стоит на месте. Развиваются территории, мигрирует население, активизируются местные сообщества. Существует целый ряд тенденций, могущих привести к корректировкам территориального устройства.

Третий параграф **«Соотношение муниципально-территориального и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в контексте эффективности»** посвящен сопоставительному анализу двух систем территориального устройства. В первой части параграфа осуществлен исторический обзор формирования системы административно-территориального деления в СССР. И далее дан анализ процесса формирования сегодняшнего соотношения административно-территориального и муниципально-территориального деления, начиная с 1991 г. и по сей день. Кроме того, выделен и проиллюстрирован на примере состояния дел в конкретных субъектах РФ ряд существующих в данный момент проблемных аспектов. Их существование позволяют утверждать о назревшей

необходимости более четкой и централизованной регламентации административно-территориального устройства субъектов РФ, наведения на общенациональном уровне порядка в части административно-территориальной терминологии с целью обеспечения единства правового пространства РФ, взаимоувязки административно-территориального, муниципально-территориального деления и градостроительного регулирования. Как видится, это утверждение вовсе не противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации относится к предметам их исключительного ведения.

В параграфе рассмотрена имеющаяся в научных работах дискуссия по поводу необходимости законодательного урегулирования на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства субъектов РФ, проанализированы и отчасти подвергнуты критике предлагаемые разными авторами варианты такого регулирования.

Глава 2 «Эффективность местного самоуправления и его территориальная организация: основные взаимосвязи и пути совершенствования» состоит из трех параграфов, в которых последовательно реализуется концепция диссертационного исследования: сначала с разных позиций анализируется категория «эффективность местного самоуправления», которая сопоставляется со смежными категориями, прежде всего «эффективность деятельности органов местного самоуправления», а затем эффективность местного самоуправления увязывается с рассмотренной в первой главе территориальной организацией, устанавливаются взаимосвязи между этими двумя муниципально-правовыми категориями и определяются средства повышения эффективности местного самоуправления в современной России путем оптимизации его территориальной организации, выдвигаются предложения о внесении изменений и дополнений в действующее муниципальное законодательство о муниципально-территориальном устройстве и о публичных слушаниях.

Первый параграф второй главы **«Понятие, критерии и показатели эффективности местного самоуправления, его соотношение с эффективностью деятельности органов местного самоуправления»** посвящен анализу основных характеристик данной мало изученной пока еще в современной правовой теории категории.

В результате анализа имеющихся научных трудов, аналитических докладов научных центров, материалов научно-практических форумов и иных источников диссертант констатирует, что вопросы эффективности местного самоуправления, актуализирующиеся в России с каждым годом, в литературе рассматриваются преимущественно в утилитарном, прикладном ключе. При этом проблема зачастую сводится к удачности либо неудачности хозяйственной и социальной деятельности органов местного самоуправления. Иными словами, отождествляются два связанных между собой, но далеко не идентичных понятия «эффективность местного самоуправления» и «эффективность деятельности органов местного самоуправления». Однако такой подход, оправданный в прикладных научных исследованиях, посвященных отдельным вопросам функционирования муниципальной власти, излишне заужен с точки зрения потребностей научного обеспечения, решения стратегических целей муниципальной реформы.

Для формулирования собственной версии эффективности местного самоуправления автор, следуя традиции, использует общенаучную формулу, согласно которой эффективность чего-либо (деятельности, действия, функционирования) равна отношению цели к фактическому результату. «Генеральные» цели местного самоуправления легко выводятся из его легальной дефиниции (ст. 1 Закона о местном самоуправлении): 1) институциональное обеспечение осуществления народом своей власти; 2) организационное обеспечение решения населением вопросов местного значения исходя из собственных интересов с учетом исторических и иных местных традиций.

В параграфе дана оценка состояния дел с реализацией данных целей в современной России, основанная на эмпирическом материале, рассмотрены права граждан, связанные с институтом местного самоуправления, их связь с территориальной организацией местного самоуправления.

Население какой-либо территории не может вовсе отказаться от организации местного самоуправления на этой территории, если даже попытается сформулировать такое решение с помощью одной из форм непосредственной демократии. Как само муниципальное образование, так и право на его создание (по сути превращающееся для органов государственной власти в обязанность) возникает не на основе чьего-либо волеизъявления, а на основании Конституции РФ и закона. По этому поводу однозначную позицию высказал Конституционный Суд РФ, указав, что любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Субъекты Федерации и население любых территорий в равной мере лишены возможности упразднить местное самоуправление.

Таким образом, в России предусмотрено не право на местное самоуправление, а право на участие в осуществлении местного самоуправления, которое отличается известным универсализмом как с точки зрения общепринятой в теории прав человека «предметной» классификации, так и с точки зрения законодательной иерархии прав и свобод. Данное право в параграфе подробно рассмотрено.

В работе на конкретных примерах рассмотрено соотношение критериев, социальных и управленческих показателей эффективности местного самоуправления. При этом использованы методологические достижения не только отраслевой науки, но и теории государства и права. В частности, к муниципально-правовой проблематике применена «конфликтологическая» теория эффективности.

В результате описанного анализа выработано понятие эффективности местного самоуправления, которое представлено в качестве одного из положений, выносимых на защиту.

Второй параграф **«Условия и факторы эффективности местного самоуправления»** имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, поскольку рассмотренная в предыдущем параграфе оценка эффективности местного самоуправления необходима, прежде всего, для того, чтобы на основе ее результатов внести необходимые коррективы в организацию местного самоуправления и в деятельность его органов с тем, чтобы сделать их эффективнее. Плодотворно такую работу можно осуществить, изучив внешние и внутренние условия и факторы, влияющие на функционирование местного самоуправления, имеющие позитивный (стимулирующий, движущий), либо деструктивный (препятствующий, тормозящий) характер. Показатели эффективности во многом отражают интенсивность «работы» того или иного условия (фактора). Следовательно, воздействуя на условия и факторы, можно добиться изменения показателей лучшую сторону.

Автором предложен также общий (вне контекста территориальной организации) перечень условий и факторов эффективности местного самоуправления. В качестве условий эффективности местного самоуправления особо выделена и детально рассмотрена эффективная судебная защита: а) местного самоуправления во взаимоотношениях с государственной властью и бизнесом); б) прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, в том числе и в контексте основной проблематики диссертации. В диссертации осуществлен анализ судебной практики по делам о спорах, возникших в связи с территориальной организацией местного самоуправления, а также в связи с реализацией принципа учета мнения населения при определении и изменении границ и смене статуса муниципальных образований, выработаны предложения по совершенствованию соответствующей законодательной базы.

Последний параграф диссертации называется **«Направления, способы и возможности совершенствования муниципально-территориальной организации и повышения эффективности местного самоуправления в**

современной России» и посвящен анализу современного состояния дел в рассматриваемой сфере и выработке практических рекомендаций о совершенствовании правового регулирования муниципально-территориальной организации и повышении таким путем эффективности местного самоуправления.

Консолидированные, в идеале, усилия муниципальной власти и местных сообществ всегда направлены, опять же в идеале, на повышение эффективности местного самоуправления. Оценив на основании критериев с помощью показателей степень эффективности местного самоуправления по отдельным параметрам его функционирования, выявив соответствующие условия и оценив («взвесив») направление и силу воздействия внешних – положительных и противодействующих – факторов, можно выработать меры по модернизации системы местного самоуправления и повышению его эффективности.

Поскольку среди условий эффективности, как было выяснено в предыдущем параграфе, присутствует такой, как рациональная территориальная организация местного самоуправления, ее своевременный пересмотр с учетом требований времени и конкретной ситуации, то одним из способов повышения эффективности, стало быть, является совершенствование наличной муниципально-территориальной организации.

В некоторых случаях необходимо и возможно совершенствовать имеющуюся систему без ее принципиальных реконструкций. В других случаях совершенствовать имеющуюся систему оказывается возможным лишь в результате ее серьезной реконструкции с использованием организационно-правовых средств. Соответствующие ситуации в диссертации рассмотрены на примере одной из самых «расплывчатых», сугубо оценочных категорий Закона о местном самоуправлении – «пешеходной» (для поселений) и «транспортной» (для муниципальных районов) доступности от административного центра соответствующего муниципального образования до каждого входящего в его состав населенного пункта и обратно в течение рабочего дня.

Диссертантом на основе анализа научного и эмпирического материала сформулированы задачи по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления, решение которых необходимо для обеспечения качества, стабильности и результативности местного управления.

Как показывает практика, существенной модернизации требует муниципальное законодательство, регулирующие вопросы преобразования муниципальных образований. В диссертации рассмотрены различные проблемные аспекты, возникающие в соответствующих муниципальных практиках, в частности, практика преобразования муниципальных районов в городские округа. С учетом их повторяемости и сложности, автором предложено внести коррективы в действующее законодательство, изменив и дополнив законодательство. Предложения по поводу новой редакции ряда статей главы 2 Закона о местном самоуправлении вынесены в приложение 1 к диссертации.

Основным ресурсом повышения эффективности местного самоуправления в современных российских условиях, в том числе и в контексте его территориальной организации, видится увеличение муниципальной активности местного населения. Как отмечалось, важнейшим критерием эффективности местного самоуправления является степень и реальность непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, в принятии решений по всем вопросам муниципальной жизни, в том числе и по вопросам муниципально-территориальной организации.

Реально в современных условиях определенным потенциалом в этой части обладают, как представляется, публичные слушания, однако для того, чтобы данная форма муниципальной демократии стала эффективной, необходимы существенные правки в законодательство. Диссертантом выдвинуто предложение ст. 28 Закона о местном самоуправлении изложить в новой редакции, проект которой представлен в приложении 2 к диссертации.

В **заключении** обобщены результаты диссертационного исследования и сформулированы наиболее важные выводы.

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В
СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

И. В источниках, включенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата юридических наук:

1. Трубников В.В., Андриянов В.Н. Эффективность местного самоуправления: критерии и показатели / В.В. Трубников, В.Н. Андриянов // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 1(81). – С. 139–143. –

0,3 печ.л.;

2. Трубников В.В. Конфликтологический аспект в оценке эффективности местного самоуправления / В.В. Трубников // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) [Электронное издание].– 2012. – № 1. – 0,3 печ. л.;

3. Трубников В.В. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления как способ повышения эффективности его осуществления / В.В. Трубников // Академический юридический журнал. – 2012. – № 2. –

1 печ. л. (в печати).

II. В иных научных изданиях:

4. Трубников В.В. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления как средство оптимизации муниципальных правоотношений // Развитие местного самоуправления: теория и практика:

материалы межрегиональной науч.-практ. конф. (Иркутск, 18–19 июня 2010 г.) – Иркутск: ИРО «ВСМС», 2010. – С. 23–27. – 0,2 печ.л.

5. Трубников В.В. Эффективность местного самоуправления и его территориальная организация // «Эффективность государственного управления и местного самоуправления»: сб. материалов областной науч.-практ. конф. (Иркутск, 27 апреля 2010 г.) / под ред. С.А. Рязанцева, М.А. Мушинского. Иркутск: Иркутский государственный технический университет, 2011. – С. 32–36. – 0,25 печ.л.

6. Трубников В.В. Модернизация законодательства о территориальной организации местного самоуправления: возможные варианты // «Европа – Россия – Азия: диалог континентальных культур (история, право, гражданское общество, геополитика)»: сб. материалов 2-й всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 9–10 ноября 2010 г.) / Иркутск: Иркутский государственный технический университет, 2011. – С. 164–173. – 0,5 печ.л.

7. Трубников В.В. Местная демократия и эффективность местного самоуправления // «Европа – Россия – Азия: диалог континентальных культур (история, право, гражданское общество, геополитика)»: сб. материалов 3-й всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 6–7 октября 2011 г.) / Иркутск: Иркутский государственный технический университет, 2011. – С. 152–158. – 0,3 печ.л.

8. Трубников В.В. Право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, его обеспечение и защита в контексте территориальной организации местного самоуправления // Права человека: глобализация и регионализация: сборник научных трудов. – Иркутск, Изд-во БГУЭП, 2011. – С. 156–161. – 0,35 печ.л.