

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

И.о. заведующего кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
О.Ю. Винниченко

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

магистерская диссертация

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа:

«Правовая организация деятельности органов публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Астапова
Светлана
Александровна

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Иванова
Ксения
Алексеевна

Рецензент, заместитель Главы
города Тюмени, директор
административного департамента
Администрации города Тюмени

Дяченко
Артем
Владимирович

Тюмень
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	8
1.1. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ.....	8
1.2. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНО- ГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	18
1.3. МЕЖДУНАРОДНАЯ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКИ ТЕРРИТОРИАЛЬ- НОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	23
2. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ.....	28
2.1. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	30
2.2. СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	47
2.3. ТЕНДЕНЦИИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	55
3. ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	67
ПРИЛОЖЕНИЕ 1-6.....	74
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	147

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

АТУ – административно-территориальное устройство

АТЕ – административно-территориальная единица

ЖКХ – жилищно-коммунальное хозяйство

ИСОГД - информационная система обеспечения градостроительной деятельности

МТУ – муниципально-территориальное устройство

МСУ – местное самоуправление

МО – муниципальное образование

НПА – нормативный правовой акт

ОМС – органы местного самоуправления

РФ - Российская Федерация

Совет Федерации ФС РФ - Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

СОНКО - социально ориентированная некоммерческая организация

ТКО – твердые коммунальные отходы

Федеральный закон № 131-ФЗ - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 154-ФЗ - Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 184-ФЗ - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ - Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определяется необходимостью совершенствования территориальной организации местного самоуправления как одного из условий повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и повышения уровня жизни граждан.

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепил гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, установил перечень типов муниципальных образований и определил единые критерии их формирования.

Данные изменения положительно отразились на развитии местного самоуправления. Сформировалась двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления.

Однако, правоприменительная практика в области территориального устройства свидетельствует о наличии многих проблем и о поиске оптимальной территориальной модели местного самоуправления.

Приближение органов местного самоуправления к жителям дает последним возможность удовлетворить запросы и обращения непосредственно, но созданные муниципалитеты оказываются финансово и экономически недееспособны, отсутствует развитая инженерная и социальная инфраструктура, квалифицированные кадры.

Федеральным законом от 01 мая 2019 года № 87-ФЗ были внесены существенные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Усовершенствованы принципы территориальной организации местного самоуправления. Уточняются перечень видов преобразования муниципальных образований, порядок изменения их границ, устанавливаются критерии наделения муниципального образования статусом городского округа.

Данный закон предоставляет возможность прекратить практику создания на территориях бывших муниципальных районов, так называемых городских округов, которые по своей инфраструктуре таковыми не являются, так как городской округ предполагает плотную застройку, развитую социальную, инженерную и коммунальную инфраструктуру.

Перечень видов муниципальных образований дополнен новым видом «муниципальным округом» - для обеспечения вариативности подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий и должен способствовать созданию одноуровневой системы местного самоуправления.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления в России в настоящее время очень актуальны. В течение двух лет приняты решения о создании муниципальных округов в 17 субъектах Российской Федерации. Обсуждение данного вопроса идет и в других регионах.

Следует отметить, что внедрение муниципальных округов может вызвать и противоречивые последствия: с одной стороны экономия средств муниципальных бюджетов, с другой стороны – увеличение дистанции между гражданином и муниципальной властью, ослабнет связь между ними на уровне, где формируются первоочередные потребности жителей.

Ликвидация самостоятельных муниципалитетов влечет за собой уменьшение возможностей жителей в осуществлении местного самоуправления. Сокращение муниципалитетов приводит к уменьшению представительных органов и глав сельских поселений.

Очень важно при проведении реформ местного самоуправления учитывать мнение населения, проводя публичные слушания, интернет-опросы и социологические исследования, которые предшествовали бы решению представительного органа.

Институты территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства должны постоянно совершенствоваться в свете изменяющихся потребностей общества.

Научная новизна. Конституционные поправки 2020 года в части исключения нормы, указывающей на конкретные виды муниципальных образований – городские и сельские поселения, и отсылки к федеральному законодательству, не являются отказом от поселенческого уровня местного самоуправления, а позволяют учесть разные особенности территориальной организации местного самоуправления и осуществить переход к одноуровневой системе территориального устройства.

Теоретическую основу магистерской диссертации составляют труды ведущих ученых-юристов в области конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, И.А. Алебастровой, О.И. Баженовой, В.И. Васильева, М.В. Гончарова, К.А. Ивановой, И.Е. Ильчева, А.В. Ильиных, И.А. Исаева, Л.А. Капустяна, Ю.В. Кирилова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, А.Н. Максимова, Н.М. Макагоновой, Э. Маркварт, С.В. Нарутто, Л.В. Овчинниковой, Н.В. Постового, Р.В. Петухова, А.Н. Рыкова, А.С. Саломаткина, Ю.В. Степановой, В.И. Фадеева, В.Н. Фалькова, А.Н. Черткова, Е.С Шугриной.

Объектом исследования являются муниципальные образования.

Предмет исследования – это проблемы территориальных преобразований муниципальных образований.

Целью исследования является изучение особенностей правового регулирования административно-территориального устройства и муниципально-территориального устройства субъектов РФ, определение направлений совершенствования законодательства в части АТУ и территориальной организации местного самоуправления, разработка предложений по её дальнейшему совершенствованию, определение тенденции развития муниципальных образований.

Для достижения цели исследовательской работы используются следующие методы: изучение и обобщение, логический, сравнительно-правовой, метод системного анализа, диалектический, статистический, исторический методы.

Задачи исследования:

- изучить основы территориальной организации местного самоуправления;

- рассмотреть виды муниципальных образований и определить отличительные особенности; проанализировать виды преобразований муниципальных образований;

- рассмотреть взаимосвязь территориальных преобразований и объема компетенции муниципальных образований;

- раскрыть содержание принципов АТУ и МТУ субъектов РФ;

- изучить судебную практику по вопросам организации АТУ в субъектах РФ;

- изучить международную практику территориальной организации местного самоуправления; провести сравнительный анализ российского и зарубежного опыта территориальной организации местного самоуправления;

- провести анализ правового регулирования АТУ субъектов РФ;

- провести соотношение АТУ и МТУ субъектов РФ;

- провести оценку современного состояния территориальной организации местного самоуправления, определить тенденции трансформации муниципальных образований, выявить влияние на эффективность муниципального управления;

- исследовать направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики в части АТУ и МТУ субъектов РФ;

- определить актуальные проблемы АТУ и территориальной организации местного самоуправления в РФ, предложить пути решения.