

Серия «Актуальные юридические исследования»

М.В. Тарханов

**МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНАХ
СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере Московской области)**

ЮРКОМПАНИ
2009

УДК 342.4(470)
ББК 66.3(2Рос)12
Т 45

Автор:

Тарханов Максим Викторович – кандидат юридических наук.

Т 45 **Тарханов М.В.** Механизм реализации местного самоуправления в муниципальных районах субъектов Российской Федерации (на примере Московской области): Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. 178 с. (серия «Актуальные юридические исследования»).

ISBN 978-5-91677-032-2

В монографии исследуются природа и характер местной (муниципальной) публичной власти, ее черты и признаки, особенности осуществления местной публичной власти в муниципальных районах, территориальные особенности муниципальных районов и порядок установления состава их территорий и границ. В настоящее время Россия находится на очередном этапе реформирования института местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – третий и наиболее удачный опыт комплексного законодательного регулирования правовых, территориальных, организационных и экономических вопросов функционирования местного самоуправления.

Монография представляет собой одну из первых попыток обобщения данных о реализации муниципально-правового статуса таких территориальных единиц, как районы, путем исследования их организационной основы, компетенции (предметов районного ведения и полномочий), форм и методов непосредственного участия населения в осуществлении демократии на районном уровне, иных элементов правового статуса районов.

Для юристов, государственных гражданских служащих, прокурорских работников, научных сотрудников, студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также всех граждан, интересующихся вопросами местного самоуправления.

УДК 342.4(470)
ББК 66.3(2Рос)12

ISBN 978-5-91677-032-2

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2009

Оглавление

Предисловие	
Глава I. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Понятие и природа местной власти и права местного сообщества на местное самоуправление	
§ 2. Понятие, содержание и основные элементы правового статуса муниципальных районов	
§ 3. Районные муниципальные правовые акты как формы реализации правового статуса	
Глава II. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ	
§ 1. Территориальная организация муниципальных районов в механизме реализации правового статуса	
§ 2. Органы местного самоуправления муниципальных районов и особенности их компетен	
§ 3. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, участия населения в местном самоуправлении в муниципальных районах и их особенности	
§ 4. Особенности реализации иных элементов правового статуса муниципальных районов	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	

Предисловие

В положениях Конституции Российской Федерации закреплено признание и гарантирование местного самоуправления, принцип его самостоятельности и организационной обособленности от государственной власти (ст. 12). Органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя, а защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти. Местные органы власти должны располагать широкой автономией в отношении своей компетенции, порядка и средств ее осуществления и необходимых для этого ресурсов (преамбула Европейской хартии местного самоуправления).

В настоящее время идет очередной этап реформирования института местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон 2003 г.) представляет собой третью, наиболее удачную попытку комплексного законодательного регулирования правовых, территориальных, организационных и экономических вопросов функционирования местного самоуправления в России.

Местное самоуправление определено в ч. 2 ст. 1 этого Федерального закона как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установ-

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ленных федеральными законами, – законами субъектов РФ самостоятельное и под свою ответственность, исходя из своих интересов, с учетом исторических и иных местных традиций решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Анализ развития современной цивилизации свидетельствует о том, что обеспечение достойной жизни граждан и построение истинно демократического общества невозможно без формирования эффективной системы местной публичной власти.

Особую роль институт местного самоуправления играет в становлении в России гражданского общества. Современное гражданское общество рассматривается в литературе как свободное, демократическое, правовое общество, ориентированное на конкретного человека, основанное на различных формах собственности и самоуправления, функционирующее в правовом режиме социальной справедливости, свободы, способствующее удовлетворению материальных и духовных потребностей личности как высшей ценности современной цивилизации.

Большой интерес с теоретической точки зрения, а также с позиции практики реформирования основ местного самоуправления представляет изучение правового статуса муниципальных районов как основных муниципальных единиц, сочетающих в себе «интересы» местного и государственного значения. Вывод о подобной роли муниципальных районов следует из таких положений федерального законодательства о местном самоуправлении, как:

- осуществление муниципальными районами вопросов межпоселенческого характера, отдельных государственных полномочий, передаваемых районным органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации;

- территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с

низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

– наделение городского поселения статусом городского округа ставится в зависимость от соблюдения «интересов» прилегающего (прилегающих) муниципального района (районов), от сохранения за ним (ними) возможности осуществлять собственные предметы ведения и государственные полномочия, возложенные на них согласно законам;

– численность муниципальных районов гораздо выше численности городских округов: например, по состоянию на 1 декабря 2005 г. в Белгородской области был сформирован 21 муниципальный район и лишь один городской округ; в Республике Карелия – 16 муниципальных районов и два городских округа; в Республике Дагестан – 42 муниципальных района и 10 городских округов; в Краснодарском крае – 37 муниципальных районов и 11 городских округов; в Республике Татарстан – 43 муниципальных района и два городских округа. Конечно, могут быть и исключения, например, в Калининградской области на данную дату зафиксировано три муниципальных района и 19 городских округов, однако это исключение из общей картины продиктовано местными социально-экономическими особенностями и лишь подтверждает общее правило.

Правовой статус муниципальных районов в настоящий момент находится в фазе становления и развития, до конца не осознаны и не избраны оптимальные модели функционирования взаимоотношений районов и органов государственной власти, а также районов и входящих в их состав городских и сельских поселений. Требуется совершенствования статуса представительных и исполнительных органов местной районной власти, идет поиск оптимальных моделей построения аппарата власти в районах. Другими словами, реформирование местной публичной власти не завершено и вряд ли завершится в ближайшее время, что подчеркивает актуаль-

ность, теоретическую и практическую значимость настоящего монографического исследования.

Однако деятельностью местных районных органов не исчерпываются формы и способы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации провозглашает суверенитет народа и принадлежность власти многонациональному народу. Народу принадлежит верховенство в государстве, в системе власти, его суверенная государственная воля обязательна для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций на территории Российской Федерации. Народ осуществляет свою власть не только через государственные и местные органы власти, но и путем непосредственного участия во властеотношениях. Эта новая для России модель народовластия вызывает к жизни необходимость стимулирования участия населения муниципальных районов в местной жизни, развития новых и наиболее полно отвечающих потребностям сегодняшнего дня форм и способов «прямой демократии».

На всей территории России действует Конституция РФ. Россия обязана соблюдать положения Европейской хартии местного самоуправления. Из федеральных законов следует отметить законы от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон 1995 г.); Федеральный закон 2003 г.; от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»²; от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»³; от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

² СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

³ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

рации»¹; от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²; от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»³ и др.

Следует отметить Устав Московской области от 11 декабря 1996 г., а также Законы Московской области от 13 июня 1996 г. № 27/96-ОЗ «О местном самоуправлении в Московской области»; от 17 января 2001 г. № 12/2001-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области»; от 23 апреля 2004 г. № 57/2004-ОЗ «О порядке установления границ муниципальных образований Московской области и наделения их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района»; от 28 февраля 2005 г. № 71/2005-ОЗ «О статусе и границах Каширского муниципального района и вновь образованных в его составе муниципальных образований»; от 31 марта 2005 г. № 98/2005-ОЗ «О наименованиях органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области»; от 14 февраля 2006 г. № 20/2006-ОЗ «О голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Московской области» и многие другие.

Нормативной основой монографии послужил также широкий ряд муниципальных правовых актов, и в первую очередь Уставы муниципальных районов Московской области – Раменского, Ногинского, Истринского, Наро-Фоминского, Шатурского, Павлово-Посадского, Лотошинского, Можайского, Серебряно-Прудского, Озерского, Егорьевского, – кроме того, обширное количество решений представительных органов местного самоуправления районов и постановлений глав муниципальных районов.

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Теоретическую основу монографии составили труды таких видных ученых, как С.А. Авакьян, А.А. Акмалова, В.А. Баранчиков, А.А. Белкин, Н.С. Бондарь, Ю.М. Буравлев, А.С. Бурмистров, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, Л.В. Гильченко, А.Н. Дементьев, Ю.А. Дмитриев, Н.А. Емельянов, А.В. Иванченко, Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, В.Б. Зотов, В.А. Кирпичников, Д.А. Ковачев, А.Н. Кокотов, В.В. Комарова, М.М. Курячая, О.Е. Кутафин, М.И. Либоракина, С.Н. Лопатина, В.В. Маклаков, В.С. Мокрый, А.В. Павлушкин, В.Н. Парахина, Н.В. Постовой, В.В. Пылин, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, В.И. Фадеев, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина.

Методологической основой монографического исследования являются диалектико-материалистический метод познания объективной действительности и основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы (абстрагирование, анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция, системно-структурный, конкретно-социологический, сравнительно-правовой, лингвистический).

Впервые на уровне монографии сделана попытка комплексного исследования понятия, содержания и основных элементов правового статуса муниципальных районов, а также раскрытия механизма реализации правового статуса муниципальных районов.

Монография представляет собой одну из первых попыток обобщения данных о функционировании механизма реализации муниципально-правового статуса таких территориальных единиц, какими являются районы, путем исследования их организационной основы, компетенции (предметов районного ведения и полномочий), форм и методов непосредственного участия населения в осуществлении демократии на районном уровне, иных элементов правового статуса районов.

166. <http://www.odintsovo.info>.
167. <http://www.shatura.ru/slushania>.
168. <http://adm.vidnoe.ru/power>.
169. <http://shchyolkovo.ru/authority>.
170. <http://www.reforma-mo.ru>.
171. <http://sovet.geraldika.ru>.

ТАРХАНОВ
Максим Викторович

**Механизм реализации местного самоуправления
в муниципальных районах субъектов
Российской Федерации
(на примере Московской области):**

Монография

Ответственный редактор *Ю.В. Колобок*

Литературный редактор *Д.А. Сухарев*

Корректор *С.О. Осипова*

Компьютерная верстка *Г.Ю. Ефимова*

Дизайн обложки *Н.В. Воловоденко*

ООО «Издательство «ЮРКОМПАНИ»

www.law-books.ru

E-mail: mail@law-books.ru

Тел. 920-14-50.

Подписано в печать 24.05.05 г.

Формат 60х90/16. Заказ 268. Тираж 1000 экз.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Печ. л. 11,25. Гарнитура Times.

Сверстано и отпечатано в ОАО «Орехово-Зуевская типография».
г. Орехово-Зуево, Московской обл., ул. Дзержинского, д. 1.