

УДК 352:342.553(47)
ББК 67.400.7(2Рос)

С.В. Праскова

О КРИТЕРИЯХ СОЗДАНИЯ ВНОВЬ ОБРАЗОВАННЫХ ПОСЕЛЕНИЙ НА МЕЖСЕЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Анализируются предусмотренные федеральным законодательством требования, которым должна отвечать межселенная территория для того, чтобы на ней могло быть создано новое поселение. Выявляется недостаточность существующего правового регулирования. Предлагается внести изменения в ст. 132 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Ключевые слова: создание поселений, создание муниципальных образований, межселенная территория.

S.V. Praskova

ON CRITERIA OF ESTABLISHMENT OF NEW MUNICIPALITIES IN INTER-SETTLEMENT TERRITORIES

The author analyzes the criteria required by the federal legislation for an inter-settlement territory to be used as a ground for a newly-established settlement. The study shows deficiency of the existing legal regulation. The author suggests amending article 132 of the Federal Law «On general principles of organization of local government in the Russian Federation».

Keywords: establishment of settlements, creation of municipalities, inter-settlement territory.

В первоначальной редакции Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее — Федеральный закон) процедура создания муниципального образования не предусматривалась. Предполагалось, что муниципальное образование вообще не может быть создано вновь, поскольку их первичное создание происходит в период реформы на основании переходных положений, а в дальнейшем возможно только преобразование. Ситуация изменилась после введения в Федеральный закон процедуры упразднения поселения (ст. 13¹). Допуская в исключительных случаях возможность полной ликвидации поселения, логично было продолжить концепцию и закрепить обратную процедуру — образование поселения на межселенной территории. В этой связи в декабре 2008 г. в Федеральный закон была введена ст. 13², которая предусматривает создание вновь образованных поселений [1]. Однако опыт реализации данной нормы на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует. В этой связи представляется важным проанализировать требования (критерии), которые предъявляются к межселенной территории для того, чтобы на ней могло быть создано вновь образованное поселение.

Как это ни парадоксально, но ст. 13² Федерального закона практически не содержит требований к созданию поселений. Ее ч. 1 предусматривает форму создания поселения (закон субъекта РФ) и порядок выдвижения инициативы такого создания. Исходя из названия статьи и словосочетания, использованного в первом предложении ч. 1 ст. 13²,

к условиям создания поселения следует относить: 1) наличие межселенной территории; 2) наличие на этой территории населенного пункта; 3) инициатива граждан, органов местного самоуправления или органов государственной власти. Однако это скорее процессуальные, чем содержательные требования к возможности создания поселения. Наличие населенного пункта на межселенной территории является минимальным требованием к созданию поселения, но ни сам по себе этот факт, ни инициатива его жителей или органов власти не свидетельствует о возможности местного сообщества самостоятельно осуществлять вопросы местного значения поселения. Хотя по общей логике законодателя именно качественное состояние этого сообщества, его стремление и готовность к самостоятельному осуществлению местного самоуправления должны служить отправной точкой для решения вопроса о создании поселения. Если сравнивать построение ст. 13¹ и ст. 13² Федерального закона, то складывается впечатление, что законодатель просто опустил требования к межселенной территории.

Не смотря на такое «умолчание», анализ положений гл. 2 Федерального закона позволяет выделить ряд содержательных требований, которые минимально должны присутствовать при решении вопроса о создании поселения:

- количественный состав членов местного сообщества, проживающих на межселенной территории;
- соответствие территории, на которой планируется создать поселение требованиям, предъявляемым к территории поселения;
- готовность жителей межселенной территории к самостоятельному осуществлению местного самоуправления в рамках поселения.

В отличие от процедуры упразднения поселений, где жестко указано, что упразднено может быть поселение с численностью менее 100 жителей (ч. 1 ст. 13¹), Федеральный закон не закрепляет *количественных требований к жителям межселенной территории*, необходимых для создания поселения. Единственным требованием является само наличие населения. Доводя эту ситуацию до абсурда, можно предположить, что поселение может быть создано даже, если на межселенной территории проживает один человек.

Позиция федерального законодателя, когда жестких количественных требований к составу жителей не предъявляется, вполне понятна. Возможность полноценного функционирования местного сообщества нельзя связать лишь с определенным числом его членов. Однако представляется, что в ситуации, когда на такой территории проживает незначительное количество избирателей, говорить о создании поселения не имеет смысла. Учитывая, что в целом создание поселения связывается с цифрой 1000 чел. (п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона), в качестве условного ориентира для решения вопроса о возможности создания на межселенной территории поселения можно использовать количество, установленное применительно к упразднению поселения — 100 чел. Если законодатель рассматривает поселение с меньшей численностью жителей как функционирующее неполноценно, то вполне логично позволять создавать новое поселение, только если число его жителей превысило этот условный барьер. Данная цифра весьма условна и целесообразность создания вновь образованного поселения следует оценивать применительно к каждой конкретной ситуации, но представляется, что поселение с количеством жителей менее 100 чел. не должно существо-

вать. Более того, на наш взгляд, неразумно связывать количественные требования к составу местного сообщества с числом жителей, а не с числом избирателей.

Возможность полноценного участия человека в осуществлении местного самоуправления Федеральный закон (ст. 3) связывает с гражданством России или гражданством иностранного государства (если это предусмотрено соответствующим международным договором). Также необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 60 Конституции РФ гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Применительно к отдельным формам осуществления местного самоуправления и участия граждан в осуществлении местного самоуправления может применяться иной возраст. Например, в осуществлении территориального общественного самоуправления вправе принимать участие граждане, достигшие 16 лет (ч. 6 ст. 27 Федерального закона). Однако в целом возможность человека полноценно участвовать в осуществлении местного самоуправления связывается с критерием гражданства, 18-летним возрастом и полным объемом дееспособности. Иначе говоря, полноценным членом местного сообщества может быть человек, обладающий активным избирательным правом — избиратель [2]. В состав жителей помимо избирателей включаются дети, не достигшие 18 лет, граждане, признанные недееспособными, иностранные граждане, не имеющие права на осуществление местного самоуправления, а также иные лица, не обладающие активным избирательным правом. В результате разница между количеством жителей в целом и количеством избирателей может быть весьма существенной. Однако жители, не обладающие избирательным правом, фактически исключены из местного сообщества.

Федеральный закон также практически не закрепляет *требований к территории, на которой предлагается создать поселение*, в частности не оговаривается вопрос о количестве и категории населенных пунктов, находящихся на межселенной территории. Как явствует из буквальная формулировки ч. 1 ст. 13², сход граждан должен проводиться в населенном пункте, а не в населенных пунктах. Употребление данного словосочетания в единственном числе указывает, что федеральный законодатель предполагает, что на межселенной территории существует только один населенный пункт. Соответственно, инициатива создания поселения выдвигается жителями именно этого населенного пункта. Та же концепция заложена и в ч. 10 ст. 25 Федерального закона применительно к проведению схода по вопросу создания поселения, поскольку словосочетание «населенный пункт» употребляется в единственном числе. Однако на практике в пределах межселенной территории может существовать несколько населенных пунктов*, они могут находиться в разных частях муниципального района на разном удалении друг от друга. В такой ситуации население межселенной территории рассредоточено на значительном расстоянии и не составляет единого территориального коллектива.

* Например, на межселенной территории муниципального района «Казачинско-Ленский район» в Иркутской области находятся следующие населенные пункты: деревня Вершина Ханды, село Ермаки, деревня Коротково, деревня Поперечная, деревня Карнаухова, село Осиново, поселок Умбелла.

Представляется, что оценивать численности избирателей следует только в тех населенных пунктах, которые планируется включить в состав поселения. Для определения состава населенных пунктов потенциального поселения следует учитывать взаимосвязи между ними, которые позволяют рассматривать возможность их объединения в рамках единого муниципального образования. О наличии или отсутствии таких минимальных взаимосвязей свидетельствуют следующие факторы: 1) удаленность этих населенных пунктов друг от друга; 2) наличие или отсутствие дорог между ними, протяженность и вид таких дорог; 3) протяженность пути между этими населенными пунктами для пешеходов. Все эти факторы можно выделить в качестве критериев к территории поселения из содержания п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона, согласно которому границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, должны устанавливаться с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Межселенные территории могут находиться на территориях с низкой плотностью сельского населения, либо в труднодоступных и отдаленных местностях (п. 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона), поэтому ко вновь образуемым поселениям может не применяться требование пешеходной доступности. Однако населенные пункты даже в таких местностях не должны быть значительно удалены от административного центра поселения, иначе взаимосвязь между жителями этих населенных пунктов будет отсутствовать. Важно отдельно оценивать наличие и протяженность пешеходного пути и автомобильной (железной) дороги. Конечно, наличие гравийной или асфальтовой дороги означает возможность пешеходного сообщения, но она не исключает наличие более короткого пешеходного пути. Также следует учитывать наличие или отсутствие хозяйственных и административных связей между этими населенными пунктами, но их наличие не является обязательным, поскольку такие связи могут быть сформированы в результате создания поселения.

Помимо названных факторов следует учитывать, что п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона также устанавливает требования к территории муниципального района: границы муниципального района должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Как и в отношении пешеходной доступности, данное требование может не применяться ко вновь образуемым поселениям, однако наличие или отсутствие между одним из этих населенных пунктов (несколькими населенными пунктами) транспортного сообщения с административным центром муниципального района представляется важным фактором, который также следует учитывать.

Следующим требованием для создания поселения является *желание (согласие) жителей соответствующей территории самостоятельно решать вопросы местного значения поселения*. Парадоксально, но четкого требования о необходимости согласия жителей межселенной территории для создания нового поселения ст. 13² Федерального закона не содержит. Анализируя ч. 1 и 2 данной статьи в их системной взаимосвязи, можно сделать вывод, что мнение жителей межселенной территории будет учитываться лишь в том случае, если инициативу создания поселения выдвигают сами жители. Если же такая инициатива выдвигается органами государственной власти или органами местного

самоуправления, то мнение населения выявляться не будет. Конечно, такая ситуация нелогична, она не согласуется ни с самой сутью местного самоуправления, ни с регулированием иных территориальных и статутных изменений муниципальных образований. Создание поселения на межселенной территории представляется возможным только в том случае, если есть согласие населения, проживающего на межселенной территории, причем выраженное в форме схода или местного референдума. Впрочем, отсутствие норм о необходимости выявления согласия населения не является сознательной политикой законодателя. Скорее, речь идет о технической ошибке, допущенной при внесении дополнений в Федеральный закон. Дело в том, что третье предложение ч. 2 ст. 13² дословно повторяет второе предложение ч. 1 этой же статьи. В результате дважды урегулирована форма выдвижения населением инициативы о создании поселения. Такое дублирование не имеет смысла. Вероятнее всего, законодатель намеревался закрепить положение о возможности создания поселения при условии, что будет получено согласие на сходе граждан. Однако представляется необходимым сформулировать это требование более четко. Кроме того, целесообразно учитывать и мнение по данному вопросу жителей муниципального района в целом, выраженное представительным органом муниципального района.

Описанные требования составляют собой минимальные критерии для решения вопроса о создании поселения. В тоже время самостоятельное муниципальное образование помимо вышеуказанных требований должно обладать необходимой для решения вопросов местного значения экономической основой. При решении вопроса о создании нового поселения целесообразно оценивать объем налоговых и неналоговых доходов, собираемых на соответствующей территории и подлежащих зачислению в бюджет поселения, объем прогнозируемых расходов поселения, наличие или отсутствие имущества, необходимого для решения вопросов местного значения поселения и иные подобные факторы. Однако отсутствие минимально необходимой экономической основы, вряд ли может рассматриваться как препятствие для создания поселения. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П [3] признал неконституционными положения о критериях создания муниципальных образований, поскольку они допускали их интерпретацию «в качестве условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти Курской области и вопреки волеизъявлению населения, выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Тем самым реализация предписания Конституции РФ, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории России, могла быть поставлена в зависимость от произвольного усмотрения органов государственной власти субъекта РФ». Соответственно отказ создать поселение по критериям целесообразности при наличии инициативы жителей должен быть расценен как ограничение права граждан на осуществление местного самоуправления. Ведь, к территории поселения не применяется требование учета необходимости создания условий для решения вопросов местного значения поселенческого характера органами местного самоуправления, в отличие от территории муниципального района и городского округа (п. 15 ч. 1 ст. 11 Федерального закона).

В тоже время создавать поселение совершенно без учета социально-экономических характеристик конкретной территории было бы не-

верно. Можно представить себе ситуацию, когда в населенном пункте, имеющем небольшое количество жителей, выдвинута инициатива создания поселения. При этом социально-экономические характеристики территории таковы, что развитие населенного пункта отсутствует, какая-либо существенная хозяйственная деятельность не осуществляется и перспектив роста у населенного пункта нет, но требования к дорогам выполнены. Следует ли создавать такое поселение? Будет ли его население способно решать вопросы местного значения поселенческого характера самостоятельно? Вряд ли. Представляется, что создание поселения должно связываться с развитием существующих населенных пунктов или образованием новых населенных пунктов. В этой связи можно предложить ввести дополнительный (факультативный) критерий создания поселения — *учет перспектив дальнейшего развития населенных пунктов, находящихся на межселенной территории**.

Обобщая все сказанное, можно предложить дополнить ст. 13² Федерального закона новой ч. 1, которая будет закреплять содержательные требования к созданию поселения:

«1. Создание вновь образованных поселений допускается на межселенных территориях, если в состав территории такого поселения будет входить населенный пункт (населенные пункты), в котором (в которых) численность жителей, обладающих избирательным правом, составит не менее 100 человек, и решение о создании вновь образованного поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном населенном пункте (населенных пунктах). При решении вопроса о создании вновь образованного поселения на межселенной территории учитываются перспективы развития населенного пункта (населенных пунктов), который будет находиться (которые будут находиться) в составе территории вновь образованного поселения.»

Список использованной литературы

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 281-ФЗ // Российская газета. — 2008. — 30 дек.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. 27 июля 2010 г.) // Российская газета. — 2002. — 15 июня.
3. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 нояб. 2000 г. № 15-П // Российская газета. — 2000. — 19 дек.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. — 2003. — 8 окт.

Bibliography (transliterated)

1. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye акты Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 25 Dec. 2008 g. № 281-FZ // Rossiiskaya gazeta. — 2008. — 30 Dec.

* Аналогичные нормы в настоящий момент закреплены в абзаце втором ч. 2 ст. 11 Федерального закона, согласно которому при наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

2. Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 12 June 2002 g. № 67-FZ (v red. 27 July 2010 g.) // Rossiiskaya gazeta. — 2002. — 15 June.

3. Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii Ustava (Osnovnogo Zakona) Kurskoi oblasti v redaktsii Zakona Kurskoi oblasti ot 22 March 1999 goda «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Ustav (Osnovnoi Zakon) Kurskoi oblasti»: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 30 Nov. 2000 g. № 15-P // Rossiiskaya gazeta. — 2000. — 19 Dec.

4. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 6 Oct. 2003 g. № 131-FZ // Rossiiskaya gazeta. — 2003. — 8 Oct.

Информация об авторе

Праскова Светлана Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая отделом правовой информации, Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», г. Иркутск, e-mail: savap@mail.ru.

Author

Praskova Svetlana Vasiliyevna — PhD in Law, Associate Professor, Head of Department of Legal Information, Irkutsk regional state scientific research organization «M.M. Speransky Institute of Legislation and Legal Information», Irkutsk, e-mail: savap@mail.ru.