

УДК 342.25

**НОВЕЛЛЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ**

С. С. Кустов

Новосибирский государственный университет экономики и управления

Поступила в редакцию 1 октября 2018 г.

Аннотация: рассматриваются изменения в федеральном законодательстве о территориальной организации местного самоуправления за период с 2014 по 2017 г. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ добавил два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ законодательно закрепил процедуру объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района. На основе сравнительного анализа законодательства и материалов судебной практики делается вывод о том, что Федеральный закон № 62-ФЗ законодательно урегулировал только один из способов образования городских округов на базе муниципальных районов, сложившихся в практике субъектов РФ.

Ключевые слова: территориальная организация, местное самоуправление, население муниципального образования, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район.

Abstract: the following paper analyzes changes introduced into the federal legislation on territorial organization of local self-government over a period from 2014 to 2017. Federal law dated 27 May 2014 No. 136-FZ introduced two new types of municipal entities: urban district with intraurban division and intraurban district. Federal law dated 3 April 2017 No. 62-FZ formalized in legislation the procedure of consolidation of all the residences, which form a part of the municipal area including an urban district, with an upcoming elimination of a municipal district. Based on the comparative analysis of the legislation and cases of judicial practice we draw a conclusion that Federal law No. 62-FZ formalized in legislation only one method of organization of the urban districts on the basis of municipal district which were developed in the practice of territorial entities of RF.

Key words: territorial organization, local self-government, local community, urban district with intraurban division, intraurban district.

75

Последние изменения, вносимые в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в 2014 и 2017 гг., позволяют говорить, что одним из приоритетных направлений реформирования законодательства о местном самоуправлении является область территориальных основ местного самоуправления.

¹ Рос. газета. 2003. 8 окт.

Принятие Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ² (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) ознаменовало начало нового этапа в реформировании местного самоуправления в России³. Указанные новеллы добавили два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. В некоторых субъектах РФ были учреждены данные муниципальные образования (Челябинская и Самарская области, Республика Дагестан) в других регионах были созданы предпосылки для их образования (Свердловская область).

Внесенные изменения позволяют говорить, что действующая модель территориальной организации местного самоуправления трансформируется. С одной стороны, была применена двухуровневая модель организации местного самоуправления на городские округа, что в духе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. С другой стороны, в территориальной организации местного самоуправления появляются элементы вариативности, это проявляется в следующем. Во-первых, создание городских округов с внутригородским делением не является обязательным и реализуется на усмотрение субъектов РФ. Во-вторых, Федеральным законом № 136-ФЗ предусмотрен механизм закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа, а также разграничение полномочий между органами местного самоуправления внутригородского района и городского округа. Однако надделение внутригородских районов статусом муниципальных образований имеет ряд негативных последствий. Это приведет к увеличению управленческого персонала, и поэтому значительная часть средств бюджетов внутригородских районов пойдет на обеспечение деятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем возникает проблема финансовой самостоятельности и обеспеченности внутригородских районов. По справедливому замечанию О. И. Баженовой, «бюджет внутригородского района двухуровневого городского округа мало чем отличается от сметы территориальной администрации района в городе в городском округе без двухуровневого деления»⁴.

2018. № 4

² О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Рос. газета. 2014. 30 мая.

³ См.: Шугрина Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; Бялкина Т. М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45). С. 1609–1614.

⁴ Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 59.

Согласно ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, наделение или лишение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения. Однако форма учета мнения населения устанавливается не Федеральным законом № 131-ФЗ, а уставом муниципального образования и законом субъекта РФ.

В ряде субъектов РФ были приняты подобные законы. Так, в Ульяновской области⁵, Республике Дагестан⁶ предусмотрено проведение публичных слушаний. В Свердловской области могут проводиться народные слушания, публичные консультации или социологические исследования⁷. В Республике Татарстан мнение населения выражает представительный орган городского округа с учетом результатов публичных слушаний⁸. В Астраханской области мнение населения выражается представительным органом городского округа⁹.

Однако итоги выявленного мнения населения носят рекомендательный характер. Видится, что подобный подход приведет к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления. По словам И. В. Выдрин, «общий подход региональных законодателей сводится к выработке таких форм учета мнения граждан, которые были бы минимально затратными и носили бы исключительно рекомендательный характер»¹⁰.

⁵ Об учете мнения населения городского округа Ульяновской области по вопросу об изменении статуса городского округа Ульяновской области в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением : закон Ульяновской области от 4 августа 2014 г. № 125-ЗО // Ульяновская правда. 2014. 7 авг.

⁶ Об учете мнения населения городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан по вопросу об изменении статуса городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением : закон Республики Дагестан от 11 ноября 2014 г. № 79 // Дагестанская правда. 2014. 15 нояб.

⁷ О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением : закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. № 94-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. 2015. № 11 (2014). Ст. 1617.

⁸ О местном самоуправлении в Республике Татарстан : закон РТ от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ // Ведомости Государственного совета Татарстана. 2004. № 7, ч. 2.

⁹ Об отдельных вопросах правового регулирования местного самоуправления в Астраханской области : закон Астраханской области от 12 ноября 2014 г. № 71/2014-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 54.

¹⁰ Выдрин И. В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11(60). С. 59.

Конституционный Суд РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П сформулировал правовую позицию, согласно которой «законодатель связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения. Законодатель вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории... требуют непосредственного волеизъявления населения»¹¹. Суд сформулировал ряд критериев, которыми должен руководствоваться законодатель при выборе формы учета мнения населения. Ключевым критерием выступает, насколько то или иное муниципально-территориальное изменение затрагивает интересы большинства населения муниципального образования.

Наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением сочетает в себе две процедуры: 1) изменение статуса муниципального образования; 2) создание внутригородских районов, т. е. образование территорий, на которых будет осуществляться местное самоуправление. Подобные изменения затрагивают интересы всего населения муниципального образования, поэтому применение публичных слушаний и иных подобных форм не позволит выявить мнения большинства населения. В связи с этим нельзя рассматривать как адекватную форму учет мнения населения. Представляется, что в случае производства данного муниципально-территориального изменения необходимо получать согласие населения путем проведения голосования по вопросам преобразования муниципального образования, которое предусмотрено ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ.

Неоднозначность подхода федерального законодателя подтверждается судебной практикой. Показательна позиция Челябинского областного суда, высказанная в решении от 27 августа 2014 г. Заявитель оспаривал ряд положений законодательства Челябинской области в части наделения г. Челябинска статусом городского округа с внутригородским делением. В городе для учета мнения населения были проведены публичные слушания, участниками которых стали 252 человека. Суд, отказывая в удовлетворении требований, между тем обратил внимание на следующие обстоятельства: «Суд соглашается с доводами заявителя о том, что по смыслу ст. 130 Конституции РФ наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум. Референдум во всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования.

¹¹ По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

Если такое требование о проведении референдума не было заявлено, то для учета мнения населения по вопросу наделения городского округа статусом городского округа с внутригородским делением достаточно проведения публичных слушаний¹².

Вопрос о конституционности положений ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ был рассмотрен Конституционным Судом РФ в определении от 29 сентября 2015 г. № 2002-О. Гражданин С. Ю. Вахрушев оспаривал конституционность данных законоположений и ряда положений законодательства Челябинской области. По мнению заявителя, ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ не отвечает требованиям формальной определенности и соразмерности и не гарантирует адекватный учет мнения населения при наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением, поскольку не установлен конкретный способ учета мнения населения в данном случае. Конституционный Суд признал жалобу недопустимой, а также указал, что гражданин С. Ю. Вахрушев является не надлежащим субъектом обращения в суд в защиту коллективного права местного сообщества¹³.

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ¹⁴ (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ) изложил ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ в новой редакции, законодательно закрепил процедуру объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района. Например, в мае 2018 г. в Московской области городское поселение Свердловский и сельское поселение Анискинское Щелковского муниципального района было объединено с городским округом Лосино-Петровский¹⁵.

Согласие населения муниципальных образований в случае производства подобного муниципально-территориального изменения выражается представительными органами преобразуемых муниципальных образований. Участие населения в производстве данных преобразований ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению А. Н. Костюкова, «согласие гражданина подменяется согласием предста-

¹² Решение Челябинского областного суда от 27 августа 2014 г. по делу № 3-58/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

¹⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2137.

¹⁵ Об объединении городского поселения Свердловский, сельского поселения Анискинское Щелковского муниципального района с городским округом Лосино-Петровский и внесении изменений в некоторые законы Московской области о статусе и границах муниципальных образований Московской области: закон Московской области от 23 мая 2018 г. № 69/2018-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. 2018. 5 июня.

вительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых зачастую не вполне совпадают с интересами населения»¹⁶.

Конституционный Суд РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П указал, в каких случаях допустимо выражение мнения населения муниципального образования по вопросам муниципально-территориальных изменений представительным органом муниципального образования. По мнению Конституционного Суда, «...учитывая конституционно-правовые характеристики представительного органа муниципального образования, федеральный законодатель был вправе наделить его полномочием выступать от имени населения, в том числе при решении вопроса изменения границ муниципального образования, напрямую не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования»¹⁷.

Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района затрагивает интересы всего населения преобразуемых муниципальных образований, поэтому выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований, нельзя рассматривать в качестве адекватной формы получения согласия населения. Видится, что в данном случае наиболее оптимальной формой получения согласия населения является проведение голосования по вопросам преобразования муниципального образования, которое закреплено в ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральный закон № 62-ФЗ урегулировал только один из способов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые были сформированы в практике субъектов РФ¹⁸. Остается полностью не урегулированным преобразование муниципального района в городской округ путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение, которое в дальнейшем наделяется статусом городского округа, а муниципальный район упраздняется. Именно такой способ является наиболее распространенным в практике субъектов РФ. По сути, данный способ представляет собой одновременную комбинацию нескольких видов преобразований муниципальных образований, предусмотренных и непредусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Поэтому данный способ не имеет четкой законодательной основы. Из этого следует принципиальный вывод о том, что у населения муниципального образования отсутствуют должные гарантии участия в производстве подобных муниципально-территориальных изменений.

¹⁶ Костюков А. Н. Исчезающие народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 64.

¹⁷ По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

¹⁸ См.: Худoley Д. М., Худoley К. М. Муниципальный район или городской округ? // Рос. юрид. журнал. 2015. № 5. С. 41–42.

Например, именно таким способом в Московской области в 2017 г. были образованы городской округ Шатура и городской округ Истра¹⁹.

Однако вопрос о законности производства подобных муниципально-территориальных изменений в судебной практике не подвергается сомнению. Это подтверждается решениями судов общей юрисдикции²⁰ и Верховного Суда РФ²¹, вынесенными в 2017–2018 гг., в которых была дана оценка подобных преобразований, произведенных в Московской и Сахалинской областях.

Показательны материалы следующего дела: Ф. Н. Крушевский обратился в суд с административным иском о признании недействующим Закона Сахалинской области от 26 декабря 2016 г. № 120-ЗО, которым Углеродское городское поселение, Шахтерское городское поселение, Бошняковское сельское поселение объединены в городское поселение без изменения границ Углеродского муниципального района, данное поселение наделено статусом городского округа.

По мнению административного истца, оспариваемые законоположения противоречат ст. 11, 13, 17, 35 Федерального закона № 131-ФЗ. Административный истец полагал, что «...преобразование поселений посредством их объединения и наделение статусом городского округа прошло без выяснения мнения населения, которое должно было проводиться путем голосования избирателей, проживающих на территории объединяющихся городских и сельских поселений...».

Решением суда первой инстанции было отказано в удовлетворении заявленных требований. Верховный Суд согласился с позицией суда первой инстанции и в апелляционном определении от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20 отметил, что «...вопреки утверждениям административного истца приведенный порядок объединения Углеродского городского поселения, Шахтерского городского поселения, Бошняковского сельского поселения, при котором имело место согласие населения поселений, выраженное представительным органом каждого из объединяемых поселений, не может быть признан не соответствующий требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ...»²².

Видится, что в данном деле, суд формально оценил данные преобразования и не учитывал, что фактически происходило одновременное

¹⁹ См.: Об организации местного самоуправления на территории Шатурского муниципального района : закон Московской области от 21 февраля 2017 г. № 20/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта ; Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района : закон Московской области от 22 февраля 2017 г. № 21/2017-ОЗ // Там же.

²⁰ Решение Московского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № За-744/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Апелляционные определения Верховного Суда РФ: от 16 октября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-28 ; от 20 сентября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-23 ; от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34 ; от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

комбинирование нескольких видов преобразований муниципальных образований, в том числе которые не предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ. Кроме того, после каждого преобразования (объединения поселений; наделения городского поселения статусом городского округа) необходимо было получать согласие населения на данные преобразования. Однако, как усматривается из материалов указанного дела, согласие населения было получено только один раз (при объединении поселений были назначены и проведены публичные слушания, согласие населения оформлено решениями представительных органов местного самоуправления преобразуемых муниципальных образований).

Представляется, что массовое преобразование муниципальных районов в городские округа в субъекте РФ приведет к отсутствию должного баланса между поселенческим и территориальными принципами территориальной организации местного самоуправления, и к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления. Однако данный уровень территориальной организации местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ является первичным.

В практике конституционного правосудия отмечается особая роль поселенческого уровня местного самоуправления. В своих решениях Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой «...на первичном (базовом) уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и поэтому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых – удовлетворение его основных жизненных потребностей, т. е. непосредственное решение вопросов местного значения»²³.

Поэтому в случае, если в субъекте РФ все муниципальные районы будут преобразованы в городские округа, это приведет к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления и переходу от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления в регионе. Однако существование двухуровневой системы организации местного самоуправления является одним из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ.

По данным Министерства юстиции России по состоянию на начало 2018 г., в двух субъектах РФ (Магаданская и Сахалинская области) вся территория регионов распределена между городскими округами²⁴.

²³ По делу о проверки конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Рос. газета. 2015. 14 дек.

²⁴ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 – начало 2018 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.09.2018).

Кроме того, образование городского округа на базе муниципального района не будет способствовать обеспечению единства городского хозяйства. Однако данное требование является обязательным при установлении границ городского округа. Пунктом 15.1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ. Следовательно, если в состав городского округа будут входить населенные пункты, которые объединены территориально, включая сельские территории, площадь такого городского округа будет значительной, поэтому будет трудно обеспечить единство городского хозяйства и равномерное развитие инфраструктуры городского округа.

Таким образом, анализ новаций федерального законодательства о местном самоуправлении за период с 2014 по 2017 г. позволяет выявить тенденцию в федеральном законодательстве, направленную на изменение и совершенствование правового статуса городских округов, порядка их образования, а также изменение форм и степени участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений. Внесенные Федеральным законом № 136-ФЗ изменения позволяют говорить, что процесс создания городских округов с внутригородским делением недостаточно проработан, многое оставлено на усмотрение субъектов РФ. Федеральным законом № 62-ФЗ был урегулирован только один из способов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые были сформированы в практике субъектов РФ. Остается полностью не урегулированным преобразование муниципального района в городской округ, путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение, которое в дальнейшем наделяется статусом городского округа, а муниципальный район упраздняется. Производство такого преобразования не имеет четкой законодательной основы и поэтому у населения муниципального образования отсутствуют должные гарантии участия в производстве подобных муниципально-территориальных изменений.

Новосибирский государственный университет экономики и управления

Кустов С. С., старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Тел.: 8-952-901-41-95

Novosibirsk State University of Economics and Management

Kustov S. S., Senior Lecturer of the Administrative, Financial and Corporate Law Department

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Tel.: 8-952-901-41-95