

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности участия населения муниципального образования в процедурах, связанных с установлением и изменением территориальной организации местного самоуправления. В положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении формы участия населения в производстве муниципально-территориальных изменений используется две формулировки, допускающие, что решение данных вопросов возможно «с согласия населения» либо «с учетом мнения населения». Анализ федерального законодательства позволил выявить тенденцию, направленную на замену формы получения согласия населения с использованием форм непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Данная практика законодательного регулирования является отступлением от концептуальных положений правового регулирования получения согласия населения муниципального образования в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ.*

***Ключевые слова:** муниципально-территориальные изменения, население муниципального образования, местное самоуправление, формы непосредственной демократии, территориальная организация.*

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF PARTICIPATION OF THE LOCAL COMMUNITY IN THE PRODUCTION OF MUNICIPAL AND TERRITORIAL CHANGES

***Abstract.** In the following paper we analyze particular aspects of local community citizens participation in procedures related to establishment and adjustment of territorial organization of local self-government. In the terms of the Federal Law dated 6 October 2003 No. 136-FZ «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» the definition of forms of citizen participation in the introduction of municipal*

and territorial changes has two formulations which permit to resolve these questions «with consent of the citizens» or «with the consideration given to the opinion of the citizens». Analysis of federal legislation helped to determine a tendency directed towards the replacement of the form which is used to receive the consent of the citizens using the forms of direct democracy for expressing the consent of the citizens by representative bodies of municipalities. The given practice of legislative regulation is a deviation from the conceptional provisions of legislative regulations which control the reception of the consent of the municipal entity citizens in the original version of Federal law №131-FZ.

Keywords: *municipal and territorial changes, local community, local self-government, forms of direct democracy, territorial organization.*

Население муниципального образования является одним из участников производства изменений в территориальной организации местного самоуправления. Конституционно-правовые основы участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений закрепляются в части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации, предусматривающей обязательный учет мнения населения, при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации данное конституционное предписание рассматривается в качестве «...одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения»¹. В последних решениях Конституционного Суда выделяются права населения муниципального образования в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления.

¹ См.: 1) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П «По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5. 2) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан — жителей Кабардино-Балкарской Республики, на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 19 мая. 3) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 344-О-П «По жалобам главы муниципального образования «Село Маган» Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) «Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований в Республике Саха (Якутия)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. 4) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

В определении от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд выделил право «на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования ... преобразования муниципального образования», которое «может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе»².

Н.С. Бондарь отмечает, что в части 2 статьи 131 Конституции находят выражение территориально-самоуправленческие начала, связанные с признанием прав местного населения на выражение мнения по вопросам производства изменений в территориальной организации местного самоуправления [1, с. 996]. В науке муниципального права отмечается, что в указанном положении Конституции население рассматривается в качестве субъекта соответствующих правоотношений, наделенное исключительным правом на выражение согласия/несогласия по производимому муниципально-территориальному изменению [2; 3]. Представляется, что данное положение можно рассматривать в качестве нормативного закрепления права населения муниципального образования, которое выступает правомочием права на установление состава территории и границ муниципального образования.

Однако в положениях Конституции не определяется степень обязательности выявленного мнения населения для органов публичной власти. Правовое регулирование конкретных форм и процедур участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений устанавливается действующим законодательством о местном самоуправлении.

В положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) допускается производство муниципально-территориальных изменений «с учетом мнения населения» или «с согласия населения»; в некоторых случаях, кроме выявления мнения или получения согласия населения, учитывается также мнение представительных органов муниципальных образований (ч. 2, 3 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ).

В первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ закреплялось, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений согласие населения муниципального образования

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2015 г. № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

может выражено только на голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан. Следовательно, одним из концептуальных положений было разделение правовых категорий «мнение населения» и «согласие населения». Закон предусматривал, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений (т.е. изменений, которые затрагивают интересы большинства населения муниципального образования) необходимо получать согласие населения муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии.

На различие данных правовых понятий обращается внимание и в судебной практике. Например, Свердловский областной суд в апелляционном определении от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 признал несостоятельной ссылку прокурора в апелляционном представлении на часть 5 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению суда, заявителем смешиваются правовые категории, которые не являются тождественными, осуществление преобразования муниципального образования с согласия населения или с учетом мнения населения, которое имеет рекомендательный характер⁴.

В этом плане интересен опыт Земель ФРГ при производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления согласованных и осуществляемых в законодательном порядке. Отрицательное мнение населения по предполагаемому муниципально-территориальному изменению не имеет блокирующего значения; главным критерием выступает требование «общего блага» [4, с. 509–510; 5, р. 79]. В своей практике Конституционные суды Земель ФРГ разработали ряд процессуальных критериев («надлежащей правовой процедуры»), которых придерживаются земельные органы законодательной власти при проведении территориальных реформ. По словам Х. Волльманна (H. Wollmann), в соответствии с критериями «надлежащей правовой процедуры», органы законодательной власти должны приступить к процессу «взвешивания», при котором «общее благо» (*öffentliches wohl*), например, улучшенная административная эффективность, вызванная расширением территории, с одной стороны, и демократическими ценностями, с другой, учитываются и «взвешиваются» в отношении друг друга [5, р. 79].

В России, как показывает практика дальнейшего законодательного регулирования в сфере местного самоуправления, правовые категории «согласие населения» и «мнение населения» смешиваются в положениях Федерального закона № 131-ФЗ. Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ⁵

⁴ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 [Электронный ресурс] // Документ не был опубликован. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

⁵ Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Российская газета. 2007. 24 октября.

статьи 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ дополнены новыми видами муниципально-территориальных изменений. При их производстве предусмотрено, что согласие населения муниципальных образований выражается представительными органами муниципальных образований.

Начиная с 2009 года⁶ наблюдается тенденция, направленная на внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих замену формы получения согласия населения муниципального образования с голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан на выражение согласия населения муниципального образования представительными органами.

Например, Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ⁷ статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена новым видом преобразования муниципального образования, предусматривающим изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения или изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения. Согласие населения муниципального образования должно было получено путем проведения голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ⁸ изменил форму получения согласия населения муниципального образования при производстве указанного муниципально-территориального изменения с голосования, предусмотренного статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ, на выражение согласия населения муниципального образования представительным органом муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции от 1 мая 2019 г.) предусматривает необходимость получения согласия населения муниципального образования при производстве 20 муниципально-территориальных изменений. В трех случаях согласие населения выражается посредством голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ или на сходах граждан. В пятнадцати случаях согласие населения муниципального образования выражается представительными органами

⁶ Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

⁷ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «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» // Российская газета. 2014. 30 мая.

⁸ Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (часть I). Ст. 2137.

муниципальных образований; в двух случаях форма выражения согласия населения определяется уставами муниципальных образований (ч. 6.2, 6.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ).

Стоит отметить, что в случае выражения согласия населения муниципального образования решением представительного органа участие населения имеет ограниченный характер. В пункте 4 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется обязательное проведение публичных слушаний только при преобразовании муниципальных образований за исключением случаев, когда согласие населения выражается на голосовании, предусмотренном частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ или на сходах граждан. При этом представительный орган муниципального образования не связан выраженным мнением населения муниципального образования на публичных слушаниях. В этом плане показательны материалы дела, по которому Н.Ж. Беркалиева обратилась в суд с требованием о признании недействующим решения представительного органа муниципального образования, которым было выражено согласие населения на преобразование муниципального образования путем объединения поселений. В муниципальном образовании были проведены публичные слушания, на которых присутствовало 289 человек. Против объединения проголосовало 147 человек, за преобразование муниципального образования проголосовал — 131, и воздержалось 6 человек. По результатам публичных слушаний было принято решение о том, что инициатива о преобразовании муниципального образования является нецелесообразной. Однако представительным органом муниципального образования была одобрена инициатива о преобразовании муниципального образования. Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований было отказано.

Астраханский областной Суд в апелляционном определении от 23 сентября 2015 г. по делу № 33а-3248/2015 отметил, что «результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер при решении вопроса о преобразовании муниципального образования, в связи чем не порождают нарушение чьих-либо прав и интересов, в том числе и заявителя». Кроме того, Суд обратил внимание, что «Беркалиева Н.Ж. принимала участие в публичных слушаниях, участвовала в голосовании, выразила свое несогласие на преобразование муниципалитетов. Таким образом, реализовала свои права в полной мере»⁹.

Таким образом, можно говорить, что в результате внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ изменений, допускающих выражение согласия населения муниципального образования представительными органами муниципальных образований, смешиваются правовые понятия «согласие населения» и «мнение населения», используемые в главе 2 самого Феде-

⁹ Апелляционное определение Астраханского областного суда от 23 сентября 2015 г. по делу № 33а-3248/2015 [Электронный ресурс] // Документ не был опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

рального закона. Поэтому такое законодательное регулирование следует рассматривать в качестве отступления от одного из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции. В данном случае следует согласиться с мнением Е.П. Забелиной, что в статьях 12, 13 данного Федерального закона законодатель в полной мере не разграничивает категории «мнение населения» и «согласие населения». По мнению автора, анализ данных статей позволяет утверждать, что указанные понятия используются как синонимы [6, с. 74].

Вопрос о конституционности выражения мнения населения представительным органом муниципального образования в случае производства изменений в территориальной организации местного самоуправления был рассмотрен Конституционным Судом в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. Конституционный Суд сформулировал правовую позицию о том, в каких случаях допустимо выражение мнения населения муниципального образования по вопросам муниципально-территориальных изменений представительным органом муниципального образования. По мнению Суда, представительный орган муниципального образования может выступать от имени населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивают интересы большинства населения муниципального образования¹⁰.

Однако не во всех случаях в положениях Федерального закона № 131-ФЗ учитывается указанная правовая позиция Конституционного Суда. Например, при объединении всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района (ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ) согласие населения преобразуемых муниципальных образований выражается представительными органами муниципальных образований. Участие населения в производстве подобных муниципально-территориальных изменений ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний (п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ). По мнению А.Н. Костюкова в данном случае «согласие гражданина подменяется согласием представительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых зачастую не вполне совпадают с интересами населения» [7, с. 64]. Представляется, что подобный подход может привести к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления.

В некоторых случаях при производстве существенных муниципально-территориальных изменений Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает необходимость выявления мнения населения муниципального образования, что также не учитывает вышеуказанную правовую позицию Конституцион-

¹⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

ного Суда Российской Федерации. Например, при наделении или лишении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением (ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ) закон предусматривает производство данного муниципально-территориального изменения с учетом мнения населения городского округа, форма которого определяется уставом городского округа и законом субъекта Российской Федерации.

В ряде субъектов Федерации были приняты подобные законы, определяющие форму учета мнения населения городского округа. В Ульяновской области¹¹ и Республике Дагестан¹² предусмотрено проведение публичных слушаний; в Свердловской области могут проводиться народные слушания, публичные консультации или социологические исследования¹³; в Республике Татарстан мнение населения выражает представительный орган городского округа с учетом результатов публичных слушаний¹⁴; в Астраханской области мнение населения выражается представительным органом городского округа¹⁵; в Ростовской области с учетом мнения населения, выраженного представительным органом городского округа. При этом мнение населения выражается путем проведения публичных слушаний¹⁶.

Однако итоги выявленного мнения населения в данном случае носят рекомендательный характер. Видится, что подобный подход приведет к несоразмерному ограничению права на осуществление местного самоуправления.

Наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением сочетает в себе две процедуры: во-первых, изменение статуса муниципального образования; во-вторых, создание внутригородских районов, т.е. образование территорий, на которых будет осуществляться местное самоуправление. Подобные изменения затрагивают интересы всего населения городского округа, и поэтому применение публичных слушаний и иных подобных форм не позволит выявить мнение большинства населения,

¹¹ Закон Ульяновской области от 4 августа 2014 г. № 125-ЗО «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» // Ульяновская правда. 2014. 7 августа.

¹² Закон Республики Дагестан от 11 ноября 2014 г. № 79 «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» // Дагестанская правда. 2014. 15 ноября.

¹³ Закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. № 94-ОЗ «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» // Областная газета. 2014. 6 ноября.

¹⁴ Закон Республики Татарстан от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 7. II часть.

¹⁵ Закон Астраханской области от 12 ноября 2014 г. № 71/2014-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования местного самоуправления в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 54.

¹⁶ Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Наше время. 2005. 29 декабря.

и это нельзя рассматривать в качестве адекватной формы. Представляется, что в случае производства данного муниципально-территориального изменения необходимо получать согласие населения путем проведения голосования по вопросам преобразования муниципального образования, которое предусмотрено статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ.

Преобладание опосредованных форм участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления не учитывает приоритеты государства, направленные на создание дополнительных механизмов вовлечения и участия граждан в решении вопросов в сфере развития территорий, закрепляемых в документах стратегического планирования. В основах государственной политики региональной развития Российской Федерации на период до 2025 года в качестве средства достижения одной из задач определяется необходимость повышения гражданской активности граждан «при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий, а также механизмов учета мнения населения при решении указанных вопросов»¹⁷.

Таким образом, анализ вносимых изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет выявить в федеральном законодательстве тенденцию, направленную на замену формы получения согласия населения муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Такая практика законодательного регулирования является отступлением от концептуальных положений правового регулирования получения согласия населения муниципального образования в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ.

Список литературы

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 1039 с.
2. Пешин Н.Л., Никитина В.М. Конституционно-правовые аспекты изменение границ территорий муниципальных образований в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 59–66.
3. Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 15–23.
4. Гриценко Е. Новый этап реформы местного самоуправления в России и опыт Германии // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004. С. 502–517.

¹⁷ Подпункт «д» п. 7 Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

5. Wollmann H. Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns, and Dynamics // Territorial consolidation reforms in Europe / Edited by Pawel Swianiewicz. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute — Budapest, 2010. P. 75–94.
6. Забелина Е.П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 72–76.
7. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.