

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОКРУГА В СВЕТЕ ОПТИМИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются изменения в федеральном законодательстве о местном самоуправлении, внесенные в мае 2019 года. Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ. Анализ указанных изменений позволяет говорить, что субъекты Российской Федерации могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части территории субъекта, где применение двухуровневой модели является неэффективным. Однако в положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не закрепляются критерии, ограничивающие свободу усмотрения субъектов Федерации в возможности разграничения их территорий исключительно между городскими и муниципальными округами, что может привести к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальный округ, городской округ, одноуровневая модель, поселенческий уровень.*

MUNICIPAL DISTRICTS IN THE LIGHT OF OPTIMIZATION OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

***Abstract.** The paper examines changes in the Federal legislation on the local self-government, which were introduced in may, 2019. Federal legislation of 1 may, 2019 № 87-FZ introduced a new type of municipal settlement — municipal district. Analysis of the specified changes makes it possible to state that subjects of the Russian Federation could use singular level model of the local self-government at the parts of the subject of the Russian Federation where the usage of a two-tier model is ineffective. However, the Federal legislation of the 6 october, 2003 does not establish the criteria, which limits the discretion of the subjects of the Russian Federation for the division of its territory exclusively between urban and municipal districts. It might lead to the rejection from the settlement level of the local self-government.*

***Keywords:** local self-government, municipal district, urban district, singular level model, settlement level.*

Изменения, внесенные 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 сфере территориальной организации местного самоуправления за последние пять лет направлены на изменение и совершенствование правового статуса городских округов и корректировку форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений.

Рассмотрение практики производства муниципально-территориальных изменений в России в последние годы позволяет выявить тенденцию, связанную с укрупнением муниципальных образований². В научной литературе подчеркивается, что укрупнение муниципальных образований производится без должного научного исследования предпосылок и последствий производства подобных муниципально-территориальных изменений [1, с. 20].

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 87-ФЗ) введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ. В положениях Федерального закона № 131-ФЗ муниципальный округ определяются как несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного Федеральным законом № 131-ФЗ, а именно п. 3.4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-З, предусматривающим, что в соответствии с законом субъекта Российской Федерации данное требование может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный округ не входит в состав муниципального района (п. 14 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ). Перечень вопросов местного

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

² См.: 1) Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.09.2019). 2) Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 20.11.2019).

³ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2019. 8 мая.

значения муниципального округа совпадает с кругом вопросов местного значения городского округа.

Анализ положений законодательства позволяет говорить, что категория «муниципальный округ» используется в муниципальном законодательстве для обозначения нескольких публично-территориальных образований. В положениях Федерального закона № 131-ФЗ муниципальный округ — это один из видов муниципальных образований. В законодательстве городов федерального значения муниципальный округ рассматривается в качестве разновидности внутригородского муниципального образования города федерального значения⁴. Таким образом, в законодательстве о местном самоуправлении категория «муниципальный округ» используется в нескольких значениях.

Федеральным законом № 87-ФЗ скорректировано определение понятия «городской округ», закрепленное в апреле 2017 года⁵, и установлены дополнительные требования к границам и составу его территории:

Во-первых, к доле населения проживающего в городах и (или) городских населенных пунктах, входящих в состав городского округа, оно должно составлять не менее двух третей населения городского округа.

Во-вторых, установлены требования к площади городского округа. Закон допускает вхождение в состав территории городского округа кроме города и (или) городских населенных пунктов также территории сельских населенных пунктов и территорий, предназначенных для развития его инфраструктуры, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) городских населенных пунктов, входящих в его состав.

В-третьих, закреплено требование к плотности населения, проживающего на территории городского округа, которая должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в России.

Федеральным законом № 87-ФЗ устанавливается, что городские округа, которые не соответствуют вышеуказанным требованиям, должны быть наделены статусом муниципального округа. Законом установлен переходный период до 1 января 2025 года.

Следовательно, Федеральным законом № 87-ФЗ устранены недостатки введенного определения понятия «городской округ» в апреле 2017 года в части уточнения требований к границам и составу его территории и закреплены ограничения для включения в его состав сельских населенных пунктов.

⁴ См.: 1) ст. 3 Закона г. Севастополь от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2014. 4 июня. 2) ч. 2 ст. 2, ст. 7 Закона Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 8. 3) ч. 2 ст. 1 Закона г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.

⁵ 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.

Частью 10 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что городские округа, которые не соответствуют требованиям к границам и составу его территории, должны быть наделены законом субъекта Российской Федерации статусом муниципального округа. Поэтому созданные «квазигородские округа» на базе муниципальных районов в некоторых субъектах Российской Федерации (в Московской, Сахалинской, Магаданской, Калининградской областях и других регионах⁶) должны быть наделены статусом муниципального округа.

Однако даже с учетом внесенных изменений, определение понятия «городской округ» вступает во внутрисистемные противоречия с некоторыми положениями Федерального закона № 131-ФЗ. В положениях части 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ прямо закрепляется, что статусом городского округа может быть наделено городское поселение при соблюдении ряда критериев. В определении понятия «городской округ» городское поселение не упоминается и, исходя из дефиниции, статусом наделяется один или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией, которые не обладают статусом муниципального образования.

Анализ новелл федерального законодательства о местном самоуправлении позволяет говорить, что с учетом внесенных изменений можно прогнозировать формирование в субъектах Российской Федерации различных моделей территориальной организации местного самоуправления. Представляется, что могут быть сформированы три модели.

Первая модель: территория субъектов Российской Федерации состоит из городских округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией).

Вторая модель: территория субъектов Российской Федерации состоит из городских, муниципальных округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией).

Третья модель: территория субъекта Российской Федерации разграничивается между городскими и муниципальными округами. Такая модель в частности, может быть сформирована в субъектах, в которых на сегодняшний день территория региона распределена между городскими округами (Магаданская, Сахалинская, Калининградская, Московская области).

В течение 2019 года в Красноярском, Пермском, Приморском краях, Тверской, Кировской, Кемеровской областях были приняты законы об образовании муниципальных округов. Например, в Пермском крае было

⁶ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 20.11.2019).

создано 12 муниципальных округов⁷. В декабре 2019 года в Красноярском крае было принято два закона, предусматривающие создание муниципальных округов на базе Пировского и Шарыповского районов⁸.

Исходя из внесенных изменений можно сказать, что в системе территориальной организации местного самоуправления появляются элементы вариативности. Субъекты Российской Федерации могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части своей территории, где применение двухуровневой модели является не эффективным; где это допустимо, например, в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет несколько способов создания муниципальных округов: во-первых, посредством объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа (ч. 3.1-1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ). По своей сути указанная процедура создания муниципального округа, представляет собой один из вариантов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые сложились ранее в практике субъектов [2, с. 41–42]. Например, в сентябре 2019 года в Приморском крае таким способом был создан Чугуевский муниципальный округ⁹; во-вторых, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа (ч. 7.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ). В декабре 2019 года в Кировской области городские округа Богородский и Санчурский были наделены статусом муниципального округа¹⁰.

В положениях Федерального закона № 131-ФЗ не закрепляются критерии ограничивающие свободу усмотрения субъектов Российской Федерации в возможности разграничения их территорий исключительно между городскими и муниципальными округами, что приведет к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления. Поэтому возможен полный переход от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления.

⁷ Информационный бюллетень местного самоуправления. 2019. 24 декабря. № 19 (480).

⁸ См.: 1) Закон Красноярского края от 19 декабря 2019 г. N 8-3522 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Шарыповского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа» // Наш Красноярский край. 2019. 27 декабря. 2) Закон Красноярского края от 5 декабря 2019 г. N 8-3431 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Пировского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа» // Наш Красноярский край. 2019. 25 декабря.

⁹ Закон Приморского края от 16 сентября 2019 г. № 570-КЗ «О Чугуевском муниципальном округе» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2019. 16 сентября.

¹⁰ См.: 1) Закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. № 330-ЗО «О наделении Санчурского городского округа Кировской области статусом муниципального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019). 2) Закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. № 329-ЗО «О наделении Богородского городского округа Кировской области статусом муниципального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019).

Однако поселенческий уровень территориальной организации местного самоуправления в соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации является первичным, на что обращается внимание в науке муниципального права [3, с. 118; 4, с. 47–48]. По словам И.В. Бабичева, «обустройство местного самоуправления на поселенческом уровне — один из основополагающих конституционных принципов устройства местного самоуправления... Законодательное институтирование поселенческого уровня как обязательного уровня местного самоуправления — концептуальное и выдающееся достижение муниципальной реформы 2003 года» [4, с. 47–48].

В практике конституционного правосудия отмечается особая роль поселенческого уровня местного самоуправления. В своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации 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»¹¹.

Доступность местного самоуправления для жителей упраздненных поселений, ранее входивших в состав муниципального района, на территории которого создан муниципальный округ, может быть обеспечена за счет создания территориальных органов местной администрации. Частью 4 статьи 2 Федерального закона № 87-ФЗ допускается возможность образования территориального органа местной администрации муниципального округа, на который возлагается осуществление на соответствующих территориях части функций местной администрации при образовании муниципального округа путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа.

Для жителей вновь образованных муниципальных округов сокращается возможность участия в муниципальных выборах в органы местного самоуправления. Если ранее население поселений участвовало в выборах глав поселений и представительных органов, то после создания муниципального округа жители участвуют в муниципальных выборах представительного

¹¹ См.: 1) Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Российская газета. 2011. 3 июня. 2) Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке 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» // Российская газета. 2015. 14 декабря.

органа муниципального округа. Исследование регионального законодательства позволяет утверждать, что субъекты Российской Федерации отдают предпочтение избранию глав муниципальных округов не на муниципальных выборах, а закрепляют модель избрания главы муниципального округа представительным органом муниципального округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Например, в Кировской области главы четырех муниципальных округов, созданных на базе муниципальных районов, избираются именно таким способом¹². В Приморском крае используется указанная модель при формировании глав муниципальных округов¹³. В Пермском крае главы муниципальных округов избираются представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, при условии, что муниципальный округ соответствует одному из двух критериев, закрепленных в законе¹⁴.

В данном случае следует согласиться с утверждением Е.С. Шугриной, что на территории образованного муниципального округа возрастает потребность в институтах территориального общественного самоуправления и сельских старост, которые пришли на замену муниципальным выборам [5, с. 37]. По ее мнению, «в этом смысле институты гражданского общества восполняют временный вакуум, связанный с отсутствием институтов власти на конкретной территории» [5, с. 38].

Следовательно, можно говорить об изменении концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в сфере территориальной организации местного самоуправления, в части возможного перехода в отдельных субъектах Российской Федерации от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления.

Федеральный закон № 87-ФЗ дополнил положения Федерального закона № 131-ФЗ новыми видами муниципально-территориальных изменений. Закон закрепляет опосредованные формы участия населения муниципального образования в производстве данных муниципально-территориальных изменений. Согласие/мнение населения муниципального образования выражается исключительно представительными органами муниципальных

¹² Закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. № 331-ЗО «О преобразовании некоторых муниципальных образований Кировской области и наделении вновь образованных муниципальных образований статусом муниципального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019).

¹³ Закон Приморского края от 18.11.2014 № 495-КЗ «О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края» // Приморская газета. 2014. 21 ноября.

¹⁴ Закон Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. № 47. 1 декабря.

образований. Участие населения муниципального образования в производстве подобных муниципально-территориальных изменений, в случае преобразования муниципальных образований ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний в соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ.

Стоит отметить, что подобное правовое регулирование учитывает тенденцию в федеральном законодательстве о местном самоуправлении, направленную на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований [5, с. 37; 6, с. 49].

Например, в части 3.1-1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что в случае объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, влекущее надделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа согласие населения преобразуемых муниципальных образований выражается представительными органами муниципальных образований.

Подобное правовое регулирование форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений не учитывает правовую позицию Конституционного Суда, высказанную в определении от 6 марта 2008 года № 214-О-П, согласно которой выражение мнения населения муниципального образования по вопросам муниципально-территориальных изменений представительным органом муниципального образования допустимо только при производстве муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивают интересы большинства населения муниципального образования¹⁵.

Таким образом, введение Федеральным законом № 87-ФЗ нового вида муниципального образования — муниципального округа говорит о том, что в системе территориальной организации местного самоуправления появляются элементы вариативности. Субъекты Российской Федерации могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части своих территорий, где применение двухуровневой модели является нецелесообразным. Поэтому в субъектах могут быть сформированы различные модели территориальной организации местного самоуправления. Существенным недостатком указанных новелл является отсутствие в положениях Федерального закона № 131-ФЗ критериев, ограничивающих свободу усмотрения субъектов Российской Федерации в возможности разграничения их территорий исключительно между городскими и муниципальными.

¹⁵ Определение Конституционного Суда 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.

ципальными округами, что приведет к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления.

Список литературы

1. Маркварт Э., Соснин Д. Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. 2018. № 4. С. 19–34.
2. Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37–47.
3. Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110–118.
4. Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46–54.
5. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.
6. Бялкина Т.М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 4 (35). С. 43–54.