

Кузьмин Федор Федорович

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
kuzmin-174@mail.ru

Fyodor F. Kuzmin

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
kuzmin-174@mail.ru

**ПОНЯТИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**CONCEPT AND LEGAL REGULATION OF THE
TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT**

Аннотация

В статье рассматривается содержание нормативных правовых актов, регламентирующих территориальную организацию местного самоуправления в РФ. В том числе, анализу подвергаются и поправки в Конституцию РФ, закрепленные в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ. Целью статьи является анализ нормативных правовых актов, регламентирующих территориальную организацию местного самоуправления в РФ, в том числе новелл законодательства 2014-2020 годов. Автор приходит к выводу, что на данный момент сложилась достаточно стройная система нормативных актов, регулирующих отношения в данной сфере, которая включает нормативные акты федерального, регионального и муниципального уровня. Однако, новеллы последних лет принесли с собой ряд проблем в организации местного самоуправления, а, значит, правовое регулирование в исследуемой сфере нуждается в совершенствовании.

Ключевые слова:

местное самоуправление, муниципальная
реформа

Abstract

Content of normative legal acts regulating the territorial organization of local self-government in the Russian Federation. In particular, the amendments to the Constitution of the Russian Federation, enshrined in the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 14.03.2020 № 1-FKZ, are also analyzed. The purpose of the article is to analyze the normative legal acts regulating the territorial organization of local self-government in the Russian Federation, including the new legislation of 2014-2020. The author comes to the conclusion that at the moment there is a fairly coherent system of normative acts regulating relations in this sphere, which includes normative acts of the Federal, regional and municipal levels. However, the novelties of recent years have brought with them a number of problems in the organization of local self-government, which means that the legal regulation in this area needs to be improved.

Keywords:

intracity division, municipal reform

Пространственное устройство муниципальной власти в целях обеспечения ее эффективного функционирования в рамках обособленных четко установленными границами территорий принято именовать территориальной организацией местного самоуправления.

В последние несколько лет муниципальное законодательство в России активно реформируется, вносятся изменения, в том числе, и в территориальную организацию,

в частности, появляются новые типы муниципальных образований (внутригородской район, городской округ с внутригородским делением, муниципальный округ), ужесточаются требования для получения статуса определенных видов муниципальных образований (например, городского округа) дабы систематизировать процессы преобразования и т.д., что, несомненно, актуализирует тему исследования.

Кроме того, 2020 год принес с собой буквально революционные изменения в организации местного самоуправления в целом, благодаря внесению поправок в Конституцию РФ (органы местного самоуправления теряют самостоятельность и независимость и становятся составной частью общей вертикали государственной власти в стране) [3]. Следует отметить, что данные изменения на данный момент не вступили в силу, и вступят только после одобрения 1 июля 2020 года на всенародного голосования при одобрении более 50% пришедших на избирательный участок граждан.

Также отметим, что понятие «территориальная организация местного самоуправления» следует отличать от категории «территориальные основы местного самоуправления». Территориальные основы местного самоуправления – это институт муниципального права, включающий в себя систему муниципально-правовых норм, регулирующих территориальную организацию местного самоуправления. Отсюда следует, что территориальная организация и территориальные основы местного самоуправления соотносятся между собой как фактическое и юридическое: как предмет правового регулирования и его нормативно-правовое опосредование.

При этом к территориальным основам местного самоуправления относятся такие урегулированные законодательством вопросы, как а) состав территорий, на которых осуществляется местное самоуправление; б) типология муниципальных образований, принципы и критерии их формирования; в) границы муниципальных образований; г) виды и правовой статус земель, расположенных в черте муниципального образования; д) изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, преобразование и упразднение муниципальных образований; е) роль населения в муниципально-территориальных изменениях.

Нормативно-правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления осуществляется на всех уровнях публичной власти в государстве: федеральном, региональном и муниципальном.

Но его правовую и теоретическую основу составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, определяющие международные избирательные стандарты, важнейшие условия обеспечения демократического избирательного процесса, учитываемые в практике правового регулирования муниципальных выборов.

Одним из таких актов международного права является подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года, Европейская хартия местного самоуправления, разработанная и принятая Советом Европы 15 октября 1985 года в Страсбурге (далее – Европейская хартия) [1].

Европейская хартия устанавливает общие принципы закрепления компетенции местного самоуправления (ст. 4), а также право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры (ст. 6). Кроме того, она включает положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне (ст. 7). При этом Европейская хартия устанавливает обязательства государств, подписавших ее, в том числе Российской Федерации. Так, согласно ст. 2 «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства» [2]

Российская Федерация как участник этого договора обязуется соблюдать минимальный уровень гарантий организации и деятельности местного самоуправления на своей территории.

Конституция РФ как основной закон государства занимает особое место в правовой основе местного самоуправления. В ней устанавливаются основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, закрепляются общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в стране.

Прежде всего, согласно ст. 12 в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Конституция РФ содержит специальную главу 8 «Местное самоуправление», которая состоит из четырех статей (ст. 130-133), а, кроме того, ряд положений содержится в ст. 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46. 68 Конституции РФ [2].

С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;

- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Также ст. 130 Конституции РФ устанавливает, что «местное самоуправление осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления» [2]. Таким образом, в Конституции РФ предусмотрено само наличие выборных органов в структуре органов местного самоуправления.

Конституция РФ также определяет, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131). Следовательно, можно сделать вывод, что Основной закон не связывает жестко, напрямую территориальную организацию местного самоуправления с административно-территориальным устройством.

Таким образом, Конституция РФ в нынешней ее редакции не содержит исчерпывающего перечня критериев определения соответствующих территорий, непосредственно закрепляя в качестве таковых лишь населенность территории, на которой осуществляется местное самоуправление, и ее принадлежность к городской или сельской местности.

Конституционный подход к территориальной организации местного самоуправления разделяет Конституционный Суд РФ, который неоднократно указывал на то, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций (Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П).

Примечательна также правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная им в Определении от 5 июня 2003 г. № 274-0, согласно которой население городского, сельского поселения независимо от численности не может быть лишено права на местное самоуправление, что, однако, не исключает возможности

создания муниципальных образований как на основе самостоятельных поселений или их объединений, так и на основе отдельных территориальных частей поселений, в частности внутригородских муниципальных образований.

Поэтому можно сделать вывод, что в основе конституционных принципов формирования муниципальных образований лежит поселенческо-территориальный принцип.

Однако внесение поправок в Конституцию РФ при их одобрении принесет ряд принципиальных изменений в положения ст. 130-132 Основного закона, в том числе, касающиеся территориальной организации местного самоуправления.

Так, формулировка п. 1 ст. 131 теперь не перечисляет типы муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление (сельские и городские поселения, другие территории»), а указывает, что их перечень определяется федеральным законом [2]. Имеется в виду Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. Кроме того, поправки коснутся порядка изменения границ муниципальных образований, которое раньше осуществлялось просто «с учетом мнения населения», теперь данная фраза дополнена положением «в порядке, установленном федеральным законом» (п. 2 ст. 131) [3]. Предлагаемые изменения в целом можно оценить позитивно, поскольку формально юридически формулировка п. 1 ст. 131 Конституции РФ теперь будет более правильной, хотя и содержит отсылочную норму. Что касается поправки в п. 2 ст. 131 Основного закона, то он также лишь закрепляет уже фактически существующее положение вещей: порядок изменения границ муниципального образования закреплен в ст. 12 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая в свою очередь, закрепляет, что данный процесс осуществляется законом субъекта РФ, перечисляет субъектов инициативы таких изменений и порядок формализации такой инициативы.

Таким образом, кардинальных изменений в конституционные основы территориальной организации Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ не вносит, но данные уточнения имеют большое значение и позволяют говорить о корреляции норм Конституции РФ и федерального законодательства в отношении территориальной организации местного самоуправления.

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации закреплены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 [7], согласно которому целью государственной политики в области местного самоуправления является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства.

Основополагающим нормативным актом в сфере территориальной организации местного самоуправления является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ).

В соответствии со ст. 10 Закона № 131-ФЗ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения [4].

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. Наделение муниципальных образований статусом внутригородского района осуществляется законами субъектов Российской Федерации [4].

Законом №131-ФЗ также определены такие важные аспекты, как состав территории муниципального образования (ст. 10), порядок установления (ст. 11) и изменения его границ (ст. 12), создания, преобразования и упразднения муниципальных образований (ст. 13-13.2) [4].

Что касается нормативных актов, которыми были внесены изменения в территориальную организацию местного самоуправления, в последние пять лет, то среди них можно отметить, прежде всего Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ (далее – Закон № 136-ФЗ) [5] и Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ (далее – Закон № 87-ФЗ) [6].

Благодаря принятию первого в перечне типов муниципальных образований появились городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Иными словами, в крупных городах с внутригородским районным делением была введена возможность создания двухуровневой системы местного самоуправления, которая предусматривает создание нового уровня местного самоуправления в

городских районах, с избранием в них депутатов и главы района (из состава депутатского корпуса).

Челябинский городской округ стал первым муниципальным образованием в РФ, где была реализована данная возможность. На уровне субъекта РФ были приняты Закон Челябинской области от 10.10.2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» (далее – Закон № 703-ЗО) [8] и Закон Челябинской области от 10.06.2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» (далее – Закон № 706-ЗО) [9].

Закон № 703-ЗО утвердил порядок формирования представительного органа местного самоуправления – Челябинской городской Думы, – его количественный состав и срок полномочий, а также порядок выборов главы Челябинского городского округа и глав внутригородских районов [8]. Законом также был установлен количественный состав и срок полномочий представительных органов внутригородских районов Челябинского городского округа.

Закон № 706-ЗО установил, что Челябинский городской округ наделен статусом Челябинского городского округа с внутригородским делением со следующими внутригородскими районами: Калининский, Курчатовский, Ленинский, Металлургический, Советский, Тракторозаводский, Центральный. Законом также были определены границы городского округа, каждый район наделен статусом внутригородского района и установлены их границы [9].

Указанные преобразования повлекли необходимость изменений в Устав города Челябинска, который теперь содержит понятие внутригородского района города Челябинска, определяет перечень его вопросов местного значения, а также содержит новый порядок формирования представительного органа – Челябинской городской Думы [10].

С появлением на территории Челябинского городского округа семи самостоятельных муниципальных образований в них были созданы свои органы местного самоуправления и приняты уставы.

Что касается второго основного нормативного акта, связанного с новеллами в территориальной организации, то согласно его положениям, появился новый тип муниципальных образований – муниципальные округа [6], территория которых включает «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, 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» [4].

Кроме того, Законом № 87-ФЗ введены более жесткие требования для получения статуса городского округа, что было вызвано практической необходимостью: в последние годы имело место массовое преобразование муниципальных районов в городские округа, без учета особенностей территорий (факта их малонаселенности или то, что они относятся к сельскому укладу жизни) [11]. Форсированное преобразование муниципальных районов в городские округа привело к тому, что в ряде субъектов РФ стали появляться городские округа, в границах которых нет ни городов, ни городских населенных пунктов.

Так, согласно положениям Закона № 87-ФЗ, для городского округа установлены три новых критерия [6]:

1. Преимущественно городская инфраструктура. Не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах или иных городских населенных пунктах (абз. 7 ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ).

2. Площадь сельских территорий и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры, входящих в состав городского округа, не должна превышать площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов в составе этого городского округа в два раза и более (п. 3.3 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ).

3. Высокая плотность населения. На территории городского округа плотность населения должна превышать среднюю плотность населения по России в пять раз или более.

Причем, установлен переходный период до 1 января 2025 года, в который нужно привести статус нынешних городских округов в соответствие с законом. Если же городской округ не будет-таки соответствовать данным критериям, ему будет присвоен статус муниципального округа законом субъекта РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что в последние годы в РФ в рамках муниципальной реформы происходят постоянные изменения в сфере нормативно-правового регулирования территориальных основ организации местного

самоуправления. На данный момент сложилась достаточно стройная система нормативных актов, регулирующих отношения в данной сфере, которая включает нормативные акты федерального, регионального и муниципального уровня. Однако, новеллы последних лет принесли с собой ряд проблем в организации местного самоуправления, а, значит, правовое регулирование в исследуемой сфере нуждается в совершенствовании.

Список использованных источников

1. Европейская хартия местного самоуправления (Принята в Страсбурге 15 октября 1985 г.). Ратифицирована 11 апреля 1998 г. Вступила в силу в России 01 сентября 1998 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст.445.
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. – № 55. – 16.03.2020.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
5. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «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. № 121. 30.05.2014.
6. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 98. 08.05.2019
7. Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 208. 21.10.1999.

8. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» (в ред. от 12 марта 2015 г.) // Южноуральская панорама. № 87. 14.06.2014. (спецвыпуск № 24).

9. Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).

10. Устав города Челябинска. Принят Решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2) (в ред. от 29 мая 2018 г.) // Вечерний Челябинск. № 43. 05.06.2015.

11. Гацко М.В. России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления // Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края». URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20190801/>. (дата обращения: 26.05.2020).