

Кузьмина Ирина Анатольевна

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

Irina A. Kuzmina

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
Lipuavko@mail.ru

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В
РОССИИ**

**LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL
ORGANIZATIONS IN RUSSIA**

Аннотация

Статья раскрывает содержание нормативных актов, регулирующих организацию муниципальных образований в Российской Федерации (перечень их возможных форм, порядок создания, преобразования и упразднения, состав территории, порядок определения и изменения границ, структуру органов местного самоуправления). Целью статьи является анализ содержания нормативных актов, регулирующих организацию муниципальных образований в Российской Федерации (перечень их возможных форм, порядок создания, преобразования и упразднения, состав территории, порядок определения и изменения границ, структуру органов местного самоуправления) с учетом новелл муниципального законодательства 2014-2020 годов. Автор приходит к выводу о том, что основу нормативно-правового регулирования муниципальных образований в России составляет Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, положения которого получают конкретизацию в региональном и муниципальном законодательстве.

Ключевые слова:

муниципальные образования, муниципальная реформа

Abstract

The content of normative acts regulating the organization of municipalities in the Russian Federation (a list of their possible forms, the procedure for creating, transforming and abolishing them, the composition of the territory, the procedure for defining and changing borders, and the structure of local self-government bodies). The aim of the article is analysis of the content of the regulations governing the organization of municipalities in the Russian Federation (the list of their possible forms, the order of creation, transformation and abolition, a part of the territory, the procedure for determining and changing the borders, the structure of local governments), based on the novels of municipal legislation 2014-2020. The author comes to the conclusion that the basis of legal regulation of municipalities in Russia is Federal law No. 131-FZ of 06.10.2003, the provisions of which are specified in regional and municipal legislation.

Keywords:

municipalities, municipal reform

По данным Минюста, в период с 2016 г. по 2018 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно на 404, 54 и 30 муниципальных образований, а количество городских округов увеличилось на 25 единиц. На 1 января 2018 г. в России было образовано

21946 муниципальных образований, из которых 17773 являются сельскими поселениями, 1538 – городскими поселениями, 1758 – муниципальными районами.

Таким образом, за последние годы наметилась тенденция сокращения количества муниципальных образований всех типов, за исключением городских округов, число которых все последние годы росло. По словам Л.В. Прибытковой, «за этими цифрами стоят два процесса: укрупнение сельских поселений путем их объединения и преобразования муниципальных районов с входящими в их состав сельскими и городскими поселениями, в городские округа» [10, с. 150].

По справедливому мнению исследователя, «подобного рода преобразования, <....>, приводят к увеличению и усложнению территории муниципального образования. В свою очередь, «создание обширного по территории муниципального образования с большим количеством разнотипных населенных пунктов физически отдаляет местную власть от жителей» [10, с. 150].

Указанные факты актуализируют проблему нормативно-правовых основ организации муниципальных образований в Российской Федерации.

Местное самоуправление как один из институтов публичной власти и форма самоорганизации населения по месту жительства реализуется в установленных Конституцией РФ и конкретизированных федеральным законом пределах, поэтому так важно понимать содержание правовых актов, регламентирующих организацию муниципальных образований в Российской Федерации.

Конституция РФ как основной закон государства занимает особое место в правовой основе местного самоуправления. Основной закон определяет, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131) [1].

Следовательно, можно сделать вывод, что Конституция РФ не содержит полного перечня типов муниципальных образований, существующих в России, и только системное толкование норм документа дает основание полагать, что данный вопрос отдан «на откуп» федеральному законодателю. Хотя формально отсылки к этому в самом тексте ст. 132 Конституции РФ нет.

Но, как известно, на данный момент принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ [2], который, собственно, и вносит отсылочную норму к законодательству, которое содержит весь перечень возможных типов муниципальных образований в РФ. Речь идет о Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [3].

Сравнительный анализ содержания ч. 1 ст. 131 Конституции РФ в актуальной редакции и в предлагаемой представлен в таблице 1.

Таблица 1 – Сравнительный анализ содержания положений ст. 131 Конституции РФ

Актуальная редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ	Предлагаемая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ
1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.	1. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом

Следует отметить, что предлагаемые положения Закона РФ о поправке вступят в силу только после одобрения их на всенародном голосовании 1 июля 2020 года [2].

Таким образом, благодаря вносимым поправкам формально юридически более точной становится формулировка Конституции РФ касательно территорий, на которых осуществляется местное самоуправление.

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) [3].

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.

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 [3].

Закон № 131-ФЗ также определены такие важные аспекты, как создание, преобразование и упразднение муниципального образования (статьи 13-13.2), перечень вопросов местного значения каждого типа муниципального образования (статьи 14- 16.2), структуру его органов местного самоуправления (статьи 34-39), состав территории, а также порядок определения и изменения его границ (статьи 10-12).

В частности, согласно положениям закона, все процессы, связанные с территориальной организацией муниципального образования (его созданием, присвоением ему определенного статуса, определения его границ и т.д.) решается в форме принятия закона субъекта РФ. Так, например, Закон Челябинской области от 12 ноября 2004 г. № 292-ЗО включает информацию о составе сельских поселений, входящих в состав Аргаяшского муниципального района.

В соответствии со ст. 34 Закона № 131-ФЗ «структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [3].

Однако, некоторые положения закона – диспозитивны. Так, например, в соответствии с ч. 4 ст. 35 Закона №131-ФЗ представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть сформирован двумя способами [3]:

1) состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Но конкретный способ формирования данного органа решается на уровне самого муниципального образования и закрепляется в Уставе. Следует отметить, что

в Челябинской области, в уставах муниципальных районов преимущественно закреплен как раз второй способ формирования представительного органа.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 18 Устава Чебаркульского муниципального района Челябинской области Собрание депутатов состоит из 24 депутатов, избираемых на муниципальных выборах по мажоритарной избирательной системе относительно большинства.

Другим примером диспозитивности норм Закона № 131-ФЗ может служить определение им численности депутатов представительного органа. Так, например, для муниципального района оно не может быть менее 15 человек. Однако максимальное количество депутатов законом не ограничено, поэтому их количество разнится от района к району даже в пределах одного субъекта РФ, но оно, как правило, незначительно больше предусмотренного законом минимума, исходя из необходимости бюджетной экономии. Так, например, Собрание депутатов Брединского муниципального района Челябинской области состоит из 16 депутатов, Аргаяшского муниципального района – из 15 депутатов, Ашинского муниципального района – из 25 депутатов, Аргаяшского муниципального района – из 19 депутатов и т.д.

Также следует отметить, что в последние пять осуществляется достаточно активно муниципальная реформа, которая, в том числе, коснулась и организации муниципальных образований: их возможных форм и правового статуса.

Среди нормативных актов, которыми были внесены изменения можно отметить, прежде всего Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ (далее – Закон № 136-ФЗ) [4] и Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ (далее – Закон № 87-ФЗ) [5].

Благодаря принятию первого в перечне типов муниципальных образований появились городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Под первым согласно ст. 2 Закона № 131-ФЗ понимается «городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования». Под вторым – «внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления» [3].

Таким образом, 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 внедрена данная система организации местного самоуправления в 2014 году, практически сразу же после внесения изменений в Закон № 131-ФЗ, поскольку именно в этом году осенью истек срок полномочий представительного органа – Челябинской городской Думы, и изменения нужно было вносить оперативно. Были приняты соответствующие региональные правовые акты (Закон Челябинской области от 10.10.2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» [6] и Закон Челябинской области от 10.06.2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» [7]).

Кроме того, были внесены все необходимые изменения в Устав города Челябинск, который теперь содержит понятие внутригородского района города Челябинска, а также определяет перечень вопросов местного значения внутригородского района [9]. Причем, необходимо отметить, что данный перечень несколько шире, чем тот, который предусмотрен Законом №131-ФЗ, поскольку в соответствии с возможностями данными федеральным законодателем он был дополнен Законом Челябинской области от 12 марта 2015 г. № 138-ЗО [8].

С появлением на территории Челябинского городского округа семи самостоятельных муниципальных образований в них были созданы свои органы местного самоуправления и приняты уставы. Так, например, Устав Тракторозаводского района города Челябинска определяет наименование муниципального образования, вопросы местного значения, структуру и статус органов местного самоуправления, порядок их формирования, взаимодействия, полномочия и ответственность, и т.д.

Кроме того, продолжая разговор о новеллах, можно отметить, что согласно положениям Закона № 87-ФЗ появился новый тип муниципальных образований – муниципальные округа [5], особенностью которых является то, что их территория включает «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями» [3]. Также следует отметить, что указанным законом были введены более жесткие требования для получения статуса городского округа, что было вызвано практической необходимостью остановить

получившее массовый характер преобразование муниципальных районов в городские округа.

Причем, был установлен переходный период до 1 января 2025 года, в течение которого необходимо привести статус городских округов в соответствие с законом. В противном случае ему законом субъекта РФ будет присвоен статус муниципального округа.

Таким образом, основу нормативно-правового регулирования муниципальных образований в России составляет Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, положения которого получают конкретизацию в региональном и муниципальном законодательстве.

Список использованных источников

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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

6. 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).

7. 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).

8. Закон Челябинской области от 12 марта 2015 г. № 138-ЗО «О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа» // Южноуральская панорама. 2015. № 46. 28 марта.

9. 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.

10. Прибыткова Л.В. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. Т.5. №2. С. 149-159.