УДК 342.25
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-78-82

Преобразование муниципальных районов в городские округа: изменения в механизме правового регулирования

С. С. Кустов

*Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Целью статьи является исследование муниципально-правовой политики в сфере территориальной организации местного самоуправления в свете новаций в федеральном законодательстве, внесенных в 2017 г. Федеральный закон от 03.04.2017 № 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 сделан ряд выводов. Отмечается, что Федеральный закон № 62-ФЗ законодательно урегулировал только один из способов образования городских округов на базе муниципальных районов, сложившихся в практике субъектов РФ. При этом в случае, если в субъекте РФ все муниципальные районы будут преобразованы в городские округа, это приведет к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления и переходу к одноуровневой системе местного самоуправления.

Ключевые слова

территориальная организация, местное самоуправление, городской округ, муниципальный район

Для цитирования

Кустов С. С. Преобразование муниципальных районов в городские округа: изменения в механизме правового регулирования // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 78–82. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-78-82

Transformation of Municipal Districts in Urban Districts: Changes in the Mechanism of Legal Regulation

S. S. Kustov

*Novosibirsk State University of Economic and Management
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The purpose of the paper is the research of municipal and legal policy in the field of territorial organization of the local self-government in relation to novations in federal legislation introduced in 2014 and 2017. Federal law of 03.04.2017 № 62-FL formalized in legislation the procedure of unification of all the residences, which compose municipal district with urban district with ensuing elimination of the municipal district. On the ground of the comparative analysis of legislation and materials of legal practice several conclusions were drawn. It has been noted that Federal law № 62-FL legislatively regulated only one way of urban district formation on the ground of municipal districts, which has formed in the practice of RF territorial entities. However, in the case where all the municipal districts in a subject of Russian Federation will be reorganized into urban districts, it will lead to the elimination of the settlement level of local government and to a transition to the single level system of local government.

Keywords

territorial organization, local self-government, urban district, municipal district

For citation

Kustov S. S. Transformation of Municipal Districts in Urban Districts: Changes in the Mechanism of Legal Regulation. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 78–82. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-78-82

© С. С. Кустов, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Анализ последних изменений, внесенных в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)¹ позволяет выявить тенденцию в федеральном законодательстве, направленную на изменение и совершенствование правового статуса городских округов.

Одной из тенденций проводимых муниципально-территориальных изменений в некоторых субъектах РФ является образование городских округов на базе муниципальных районов². По данным Министерства юстиции России, подобные изменения в 2017 – начале 2018 г. были зафиксированы в ряде субъектов РФ (Московской, Тверской, Нижегородской, Сахалинской, Калининградской областях, Ставропольском крае)³. Однако до апреля 2017 г. четкая законодательная основа для проведения подобных муниципально-территориальных изменений в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствовала. Поэтому в научной литературе активно обсуждался вопрос о законности подобных преобразований [1; 2].

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ)⁴ законодательно закрепил процедуру объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, с последующим упразднением муниципального района.

Согласие населения преобразуемых муниципальных образований в данном случае выражается представительными органами муниципальных образований. Участие населения в производстве подобных муниципально-территориальных изменений ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний в соответствии с 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» [3. С. 64]. Представляется, что подобный подход приведет к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П сформулировал правовую позицию, согласно которой «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»⁵. Суд указал на 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. В данном определении Конституционный Суд РФ также отметил, в каких случаях возможно 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

¹ Рос. газета. 2003. 8 окт.

² Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 – начало 2016 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 24.01.2018).

³ 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).

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федер. закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

⁵ 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 // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивают интересы большинства населения муниципального образования⁶.

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. Представляется, что наиболее оптимальной формой получения согласия населения в данном случае является проведение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, 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 РФ. Остается не полностью 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 данный способ является наиболее распространенным в практике субъектов РФ [4. С. 41–42]. По данным Росстата, в 2017 г. в Московской области было произведено 11 таких преобразований, в Тверской области – 1, Ставропольском крае – 8, Нижегородской области – 1, Сахалинской области – 1⁷. Подобное преобразование представляет собой одновременную комбинацию нескольких видов преобразований муниципальных образований, предусмотренных и не предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, и не имеет четкой законодательной основы. Поэтому у населения муниципального образования отсутствуют должные гарантии участия в производстве подобных муниципально-территориальных изменений. Например, именно таким способом в Московской области в 2017 г. были образованы городской округ Шатура⁸ и городской округ Истра⁹.

Однако вопрос о законности производства таких муниципально-территориальных изменений в судебной практике не подвергается сомнению, это подтверждается решениями судов общей юрисдикции¹⁰ и Верховного Суда РФ¹¹, вынесенными в 2017 и 2018 гг. Показательны материалы следующего дела. М. В. Бурдин обратился в суд с административным иском о признании недействующим Закона Московской области от 24 мая 2017 г. № 83/2017-ОЗ, которым городские поселения Столбовая, Чехов, сельские поселения Баранцевское, Любучанское, Стремиловское объединены без изменения границ территории Чехов-

⁶ 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. N 214-О-П // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

⁷ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce (дата обращения 14.11.2018).

⁸ 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.

⁹ Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района: Закон Московской области от 22 февраля 2017 г. № 21/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта.

¹⁰ Решение Московского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № 3а-744/2017 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018); Решение Сахалинского областного суда от 5 октября 2017 г. по делу № 3а-43/2017 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018).

¹¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16 октября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-28 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-23 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2018 г. по делу № 4-АПГ18-12 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.09.2018).

ского муниципального района. Образованное городское поселение наделено статусом городского округа.

По мнению заявителя, законодательство не предусматривает объединение всех городских и (или) сельских поселений, входящих в состав муниципального района, кроме того, в состав муниципального района не может входить городской округ.

Верховный Суд РФ согласился с решением суда первой инстанции, которым было отказано в удовлетворении заявленных требований. В апелляционном определении от 19 сентября 2018 г. по делу № 4-АПГ18-18 Суд отметил, что «...вопреки утверждениям административного истца приведенный порядок объединения городского поселения Столбовая, городского поселения Чехов, сельского поселения Баранцевское, сельского поселения Любучанское, сельского поселения Стремиловское, при котором имело место согласие населения названных поселений, выраженное представительным органом каждого из объединяемых поселений, не может быть признан не соответствующим требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ...»¹².

Видится, что в рассматриваемом деле суд формально оценил данные преобразования и не учитывал, что фактически происходило одновременное 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, следовало получать согласие населения на данные преобразования. Однако, как усматривается из материалов указанного дела, согласие населения выявлялось только один раз.

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.

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»¹³.

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.

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 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что границы городского округа устанавливаются с уче-

¹² Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.12.2018).

¹³ 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: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Рос. газета. 2011. 3 июня; 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: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Рос. газета. 2015. 14 дек.

том 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.

Таким образом, 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.

Итак, Федеральный закон № 62-ФЗ законодательно урегулировал только один из способов образования городских округов на базе муниципальных районов сложившихся в практике субъектов РФ. Однако выражение согласия населения преобразуемых муниципальных образований представительными органами нельзя рассматривать в качестве адекватной формы получения согласия населения, так как не учитывается критерий регулирования формы учета мнения населения, который был сформулирован в практике Конституционного Суда РФ.

Список литературы / References

1. **Шугрина Е. С., Петухов Р. В.** Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.
Shugrina, E. S., Petukhov, R. V. Ob osobennostyax izmeneniya territorialnykh osnov mestnogo samoupravleniya v Moskovskoy oblasti na primere Shakhovskogo rajona [Peculiarities of changing the territorial bases of local government in the Moscow region by the example of the Shakhovskaya district]. *State power and local government*, 2017, no. 2, p. 42–46. (in Russ.)
2. **Бабичев И. В.** О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46–54.
Babichev, I. V. O nekotorykh aktualnykh tendentsiyakh i zadachakh razvitiya mestnogo samoupravleniya [On certain actual trends and tasks of development of the local self-government]. *Constitutional and municipal law*, 2016, no. 3, p. 46–54. (in Russ.)
3. **Костюков А. Н.** Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.
Kostyukov, A. N. Ischezayushhie narodovlastie [Disappearing rule of the people]. *Constitutional and municipal law*, 2017, no. 8, p. 61–64. (in Russ.)
4. **Худoley Д. М., Худoley К. М.** Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37–47.
Khudoley, D. M., Khudoley, K. M. Munitsipalnyj rajon ili gorodskoj okrug? [A municipal area or an urban district?]. *Russian legal journal*, 2015, no. 5, p. 37–47. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
24.02.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Кустов Сергей Сергеевич, старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права, Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» (ул. Каменская, 56, Новосибирск, 630099, Россия)

Sergey S. Kustov, Senior teacher of the Administrative, Finance and Corporate Law Department, Novosibirsk State University of Economic and Management (56 Kamenskaya St., Novosibirsk, 630099, Russian Federation)

sergio2412@yandex.ru