

*Упоров И.В., Звягольский А.Ю., Захаров А.К. Территориально-правовой статус муниципальных районов и городских округов как видов муниципальных образований // Академия педагогических идей «Новация». – 2018. – №8 (август). – АРТ 307-эл. – 0,4 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>*

**РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

УДК 342

**Упоров И.В.**, д.и.н., к.ю.н., профессор

**Звягольский А.Ю.**, д.и.н., профессор

**Захаров А.М.**, к.ю.н.

Краснодарский университет МВД России,

г. Краснодар, Российская Федерация

e-mail: [uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ И ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ  
КАК ВИДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*Аннотация:* В соответствии с действующим ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. предусматриваются несколько видов муниципальных образований, в числе которых городские округа и муниципальные районы. Указанные виды муниципальных образований имеют ряд сходных черт, и прежде всего по имеющимся полномочиям, есть также примеры, когда муниципальные районы преобразуются в городские округа (это явление характерно для Московской области). Такое положение актуализирует проблему более точного законодательного регулирования территориально-правового статуса городских округов и муниципальных районов, в связи с чем в статье осуществляется сравнительно-правовой анализ указанных статусов,

обосновываются предложения по совершенствованию федерального закона о местном самоуправлении.

*Ключевые слова:* муниципальные образования, закон, городской округ, муниципальный район, правовой статус, полномочия, конституция.

**Uporov I.V.**, Doctor of History, Candidate of Law, Professor

**Zvyagolsky A.Yu.**, Doctor of History, Professor

**Zakharov A.M.**, Ph.D.

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Krasnodar, Russian Federation

**TERRITORIAL AND LEGAL STATUS  
MUNICIPAL AREAS AND CITY DISTRICTS  
AS KINDS OF MUNICIPAL FORMATION**

*Annotation:* In accordance with the current Federal Law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" of October 6, 2003, several types of municipal entities are envisaged, including city districts and municipal districts. These types of municipalities have a number of similar features, and above all, on the available powers, there are also examples where municipal districts are transformed into urban districts (this phenomenon is typical for the Moscow region). This situation actualizes the problem of more precise legislative regulation of the territorial legal status of urban districts and municipal districts, which is why a comparative legal analysis of these statuses is carried out in the article, and proposals for improving the federal law on local self-government are substantiated.

*Keywords:* municipalities, law, city district, municipal district, legal status, powers, constitution.

Несмотря на принятие после распада СССР сначала первого комплексного федерального муниципального закона (1995 г.) [1], а затем и второго, ныне действующего - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [2] (далее – ФЗ «Об общих принципах...»), еще остаются неоднозначно толкуемые вопросы территориальной организации местного самоуправления, и прежде всего это касается таких видов муниципальных образований, как муниципальные районы и городские округа, причем речь идет об их непосредственном территориальном соприкосновении. При этом, как отмечается в литературе, на практике проблема заключается в том, что территориальной основой местного самоуправления остается существовавшее ранее в СССР административно-территориальное деление, однако в новых условиях постсоветского развития не было учтено, что тогда была иная политическая система [3, с. 9]. Поэтому многие регионы приравнивали в своих актах понятия административно-территориального устройства – с одной стороны, и муниципально-территориального деления, с другой стороны, что с формальной позиции представляется некорректным [4, с. 14]. Однако мы не склонны видеть в этой некорректности каких-либо принципиальных сложностей: важно, чтобы у каждой муниципальной территории были четко обозначены границы и в целом определен правовой статус.

Так, наделение города как населенного пункта указанным правовым статусом городского округа, согласно ч. 2 ст. 11 ФЗ «Об общих принципах...», производится региональным законом при наличии соответствующей

инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения городского округа. В этой связи в практике возникает ряд ситуаций, которые пока не имеют достаточного правового регулирования. Это касается, в частности, вопроса о преобразовании муниципальных районов в городские округа. Следует заметить, что сама постановка вопроса о таком преобразовании не вызывает возражения, например, когда значительную часть территории района занимают фактически сросшиеся населенные пункты [5, с. 22]. Вместе с тем правовая составляющая в данном случае неоднозначна. Так, действующая норма о преобразовании (ч. 1 ст. 13 ФЗ «Об общих принципах...») дана в редакции от 27 мая 2014 г. [6], и она значительно расширена по сравнению с формулировкой в предыдущей редакции, при этом появился такой вид преобразования, как присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением.

Далее следует отметить, что ФЗ «Об общих принципах...» не накладывает ограничений на саму возможность нескольких изменений территориальной организации муниципальных образований, например, преобразование муниципального района в городской округ может быть рассмотрено как результирующий итог изменений вследствие последовательных процедур: преобразование городского населенного пункта, который был в составе района, в городской округ; изменение границ городского округа и района (разумеется, при этом требуется согласие населения). И в этом случае процедуру преобразования муниципального района в городской округ следует признать допустимой [7, с 39].

Соглашаясь в целом с такой позицией, следует отметить, что она, на наш взгляд, не может иметь места, если речь идет о таком преобразовании муниципальных образований в городские округа, при котором два и более городских округа могут иметь сопредельные границы. А из содержания

других норм (ч. 7 ст. 13, ч. 3 ст. 84 ФЗ «Об общих принципах...») со всей очевидностью следует, что под городским округом понимается объект, как правило, менее территориально протяженный, чем муниципальный район.

В целом, можно говорить о том, что при определении территории городского округа за основу должна браться территория, состоящая из: а) земель внутригородской черты соответствующего городского населенного пункта (города); б) земель общего пользования; в) земель традиционного пользования населением муниципального образования; г) рекреационных земель; д) земель для развития городского населенного пункта (города). Населенные пункты, расположенные на указанных землях, могут быть включены в состав территории городского округа. Если же в результате преобразований может возникнуть смежность территорий двух городских округов, то необходимо, на наш взгляд, решать вопрос о создании единого городского округа. Однако в этом случае с большой долей вероятности могут возникнуть конфликты по типу «кто более главный» и, соответственно, выяснения того, какой округ объединяющий, а какой объединяемый.

В связи с этой неопределенностью и нечеткостью регулирования ситуаций, связанных с возможным преобразованием муниципальных районов в городские округа, необходимо, на наш взгляд, внести соответствующие коррективы в ст. 11 ФЗ «Об общих принципах...», в частности, п. 14 ч. 1 ст. 11 следует изложить в такой редакции: «территория городского округа не входит в состав муниципального района и не может быть сопредельной с территорией другого городского округа».

Следует заметить, что указанная проблематика находит противоречивое практическое решение. Это хорошо видно из материалов судебного дела, в рамках которого был рассмотрен спор о правомерности наделения

Домодедовского муниципального района статусом городского округа. Такое решение было принято законом Московской области после получения согласия органов местного самоуправления муниципального образования г. Домодедово, функционировавшего до принятия указанного закона, и органов местного самоуправления Домодедовского района. Данный закон был оспорен. Суть дела заключалась в следующем [8]. Прокурор Московской области и З. (житель г. Домодедово) обратились в суд с заявлениями о признании недействующим указанный областной закон. В подтверждение требования было, в частности, указано, что названный закон противоречит положениям ч. 1 ст. 2 и ч. 2 ст. 11 ФЗ «Об общих принципах...», в которых нет указаний на возможность наделения статусом городского округа муниципального района, если в состав района, кроме города, входит ряд сельских населенных пунктов. Городской округ Домодедово, как считают заявители, мог быть создан путем наделения г. Домодедово этим статусом, но не всего муниципального района. Поскольку фактически имело место преобразование района в городской округ, то требовалось согласие населения.

Первая судебная инстанция (Московский городской суд) встала на сторону истцов. В Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ поступила кассационная жалоба ответчиков. Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении кассационной жалобы, указав следующую мотивацию (приводятся основные доводы). Согласно ч. 3 ст. 85 ФЗ «Об общих принципах...» предусмотрено, что если город, который планируется наделить статусом городского поселения, не имеет утвержденного генплана либо если между городом и другими муниципальными образованиями остаются не разрешенные в суде споры по территориям, то в таком случае границы соответствующего городского поселения определяются на основании

исторически сложившейся городской территории города и с учетом перспективного инфраструктурного развития. Законом Московской области Домодедовский район наделен статусом городского округа, в состав которого вошли город Домодедово, а также 9 сельских округов (148 населенных пунктов), также утверждена граница городского округа Домодедово. Однако доказательств правомерности наделения статусом городского округа Домодедовского района по основаниям, предусмотренным ФЗ «Об общих принципах...», суду представлено не было. Так, было установлено, что срок действия генплана г. Домодедово окончился еще в 2002 г. Данных о том, что включение в состав городского округа Домодедово сельских населенных пунктов является необходимостью для развития городской инфраструктуры, суду не было представлено. Как видно, важнейшее значение имеет наличие утвержденного генерального плана развития муниципального образования. В этой связи, как нам представляется, при отсутствии такого действующего генплана суды вообще не должны принимать к рассмотрению вопросы, связанные с территориальным устройством муниципальных образований.

Еще одна проблема территориальной организации городского округа вытекает из того, что один и тот же город законом субъекта РФ может быть преобразован из городского поселения в городской округ и обратно. Характерным в этом отношении является пример с ситуацией в г. Ейске Краснодарского края. Законом Краснодарского края [9] городское поселение Ейск получило статус городского округа, оставаясь при этом административным центром Ейского района. Довольно скоро, однако, выяснилось, что такое административно-территориальное преобразование в рамках бывшего Ейского района препятствует решению вопросов по управлению многими сферами социально-экономической жизни. В частности, из-за самостоятельности бюджетов не удавалось эффективно

управлять системой здравоохранения, образования, поскольку имело место дублирование функций в этих сферах (в одном городе решались вопросы как городского округа, так и района).

Ранее созданные десятилетиями общие для города и района инфраструктурные объекты оказались разделенными, и их эксплуатация оказалась неэффективной (водоснабжение, обеспечение транспортными потоками и т.д.). В результате было решено вернуть ситуацию на прежний уровень, а именно – понизить статус Ейска, преобразовав его из городского округа в городское поселение. 28 июня 2007 г. после проведения необходимых процедур (голосование жителей города и района) был издан соответствующий Закон Краснодарского края [10]. В законе указывается, в частности, что Ейское городское поселение с 1 января 2008 г. становится правопреемником городского округа Ейск.

Сопоставление данного решения с ч. 2 ст. 11 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. порождает вопрос о том, что лишение Ейска статуса городского округа может означать, что данное муниципальное образование не имело указанного в законе потенциала решать вопросы местного значения городского округа. Но это не так – ведь три года назад Ейск получил статус городского округа. И.Ф. Фасеев и вовсе называет лишения статуса городского округа «странной процедурой» [11, с. 22]. В самом законе Краснодарского края причина не указывается даже в самом общем виде, что представляется некорректным, учитывая, что принято противоположное решение. Очевидно, никто не хочет признавать ошибочность принятого в 2004 г. решения наделить Ейск статусом городского округа.

Следует особо подчеркнуть, что такая ситуация возникает там, где статусом городского округа наделяется город, который был и остается административным центром муниципального района. Мы полагаем в этой связи, что административный центр муниципального района не должен наделяться статусом городского округа. Если же этот город будет развиваться активнее всего района, то следует ставить вопрос о преобразовании муниципального района в городской округ. По этому пути изначально пошли, и с этим следует согласиться, например, в Анапе, где сразу же бывшие ранее г. Анапа и Анапский район были объединены в одно муниципальное образование – город-курорт Анапа, имеющий статус городского округа. Соответственно, мы предлагаем закрепить указанное предложение в законе, изложив п. 10 ч. 1 ст. 11 ФЗ «Об общих принципах...» в следующем виде «административный центр муниципального района не может наделяться статусом городского округа».

Среди других проблем территориальной организации городских округов следует отметить вопрос о реализации жителями населенных пунктов, не являющихся муниципальным образованием, инициативы об отнесении их населенного пункта к другому муниципальному образованию. В практике такие вопросы уже возникают. Так, жители одного из поселков Омского района Омской области, недовольные высокими тарифами на услуги ЖКХ, провели митинг с требованием перевести их под юрисдикцию городского округа Омска [12]. Эта стихийная инициатива не получила продолжения, поскольку прокуратура опротестовала тарифы, и ситуация нормализовалась.

Однако проблема осталась. Дело в том, что данный поселок не имеет статуса муниципального образования, он является «населенным пунктом». А в ФЗ «Об общих принципах...» из ч. 2.1 ст. 12 видно, здесь мнение жителей

отдельно взятых населенных пунктов во внимание вообще не принимается, равно как не требуется голосования жителей поселения, района и городского округа, а достаточно мнения их представительных органов. Далее, из ч. 3.1 ст. 13 ФЗ «Об общих принципах...» вытекает, что без проведения голосования населения поселение вообще может утратить статус муниципального образования. Мы полагаем, что такое положение противоречит принципу социальной справедливости. Учтем еще, что объединение поселения с городским округом больше всего касается жителей поселения, поэтому при решении данного вопроса, на наш взгляд, необходимо мнение население выявлять путем голосования». В результате абз. 1 ч. 3.1 ст. 13 ФЗ «Об общих принципах...» предлагается изложить в следующей редакции: «Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения, выраженного путем голосования, и городского округа, выраженного представительным органом городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района».

#### **Список использованной литературы:**

1. Федеральный закон от 25.08.1995 г. № 158 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник нормативных правовых актов по местному самоуправлению / Сост. П.М. Курдюк, А.В. Лесных, В.В. Прудников. Краснодар, 1999.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25. 08. 2018).
3. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 9.
4. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 8-17.

**Всероссийское СМИ**

**«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»**

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

e-mail: [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

5. Замотаев А.А. О некоторых проблемах реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (о вопросах установления границ и статусов муниципальных образований) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1. С. 20-25.

6. Федеральный закон от 27.05.2014 N 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" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 08. 2018).

7. Шугрина Е.С. Соотношение понятий "муниципальное образование", "административно-территориальная единица", "населенный пункт" // Городское управление. 2013. N 1. С. 30 - 43.

8. Заявление о признании недействующим со дня принятия Закона Московской области "О статусе и границе городского округа Домодедово" от 12.01.2005 № 3/2005-ОЗ с изменениями, внесенными Законами Московской области от 07.06.2005 № 140/2005-ОЗ и от 15.09.2005 № 205/2005-ОЗ, удовлетворено правомерно, поскольку суду не было представлено данных, свидетельствующих о правомерности наделения муниципального образования статусом городского округа: Определение Верховного суда Российской Федерации от 24.05.2006 № 4-Г06-14 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 08. 2018).

9. Закон Краснодарского края от 07.06. 2004 г. N 710-КЗ «Об установлении границ муниципального образования город Ейск и наделении его статусом городского округа» // Кубанские новости. 2004. 19 июня.

10. Закон Краснодарского края от 28.06. 2007 г. 1254-КЗ «О преобразовании муниципального образования город Ейск» // Кубанские новости. 2007. 3 июля.

11. Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 13. С. 15-23.

12. Бородянский Г. Пригород хочет стать городом // Новая газета. 2006. 27 марта.

**Дата поступления в редакцию: 15.08.2018 г.**

**Опубликовано: 21.08.2018 г.**

**© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2018**

**© Упоров И.В., Звягольский А.Ю., Захаров А.К., 2018**