

Уповор И.В. Территориальная организация городского округа в постсоветской России: основные тенденции законодательного регулирования // Академия педагогических идей «Новация». – 2018. – №6 (июнь). – АРТ 220-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Уповор Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ГОРОДСКОГО ОКРУГА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ:
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Аннотация: В статье раскрываются особенности нормативно-правового регулирования территориальной организации городского округа как вида муниципального образования в период после распада СССР. Анализируются нормы ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 гг., других федеральных законов, научные труды по заявленной проблематике. Выявляются основные тенденции законотворческого процесса в данной сфере общественных отношений. Обосновываются предложения по совершенствованию правового статуса городского округа.

Ключевые слова: городской округ, муниципальное образование, населенный пункт, поселение, статус, местное самоуправление, субъекты РФ, конституция, закон, муниципальный правовой акт.

Uporov Ivan Vladimirovich,
Doctor of History, Candidate of Law, Professor
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnodar, Russian Federation

**TERRITORIAL ORGANIZATION
OF THE CITY DISTRICT IN POST-SOVIET RUSSIA: MAJOR
TRENDS OF LEGISLATIVE REGULATION**

Annotation: The article reveals the peculiarities of the normative and legal regulation of the territorial organization of the urban district as a type of municipal formation in the period after the collapse of the USSR. The norms of the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" of 1995 and 2003, other federal laws, scientific works on the stated problems are analyzed. The main tendencies of the legislative process in this sphere of social relations are revealed. Proposals on improving the legal status of the urban district are justified.

Key words: city district, municipal formation, settlement, settlement, status, local government, constituent entities of the Russian Federation, constitution, law, municipal legal act.

Одним из элементов статуса городского округа является наличие территории, в границах которой осуществляется местное самоуправление. В этой связи следует заметить, что в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [1] (далее – ФЗ 2003 г.) в ч. 1 ст. 10 содержится норма, согласно которой местное самоуправление осуществляется на всей территории России. Таким образом, вся территория Российской Федерации должна быть разделена на муниципальные образования. В литературе справедливо отмечается, что эта мера позволяет упорядочить территориальную организацию субъектов РФ и всей страны, а также определенным образом приближает управление к населению, делая его более эффективным [2, с. 10]. Вместе нужно иметь в виду, что территориально-правовое регулирование на нижнем уровне территориальной организации государства может быть различным. Так, в принятом в 1991 г. Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» [3] была отражена сложившееся на момент его принятия административно-территориальное деление России на уровне местных Советов (сельсоветы, поселки, районы, города, области, края). В соответствии с федеральным законом о местном самоуправлении 1995 г. [4], территории муниципальных образований (их границы) определяли органы госвласти субъектов РФ. Однако по причине отсутствия в этом законе четких признаков территориальной организации местного самоуправления получились де-факто различные ее модели.

В частности, в одних субъектах РФ муниципальные образования были созданы на уровне населенных пунктов (поселков, городов), в других субъектах РФ – только на районном уровне, в третьих субъектах РФ имели место обе модели, имела также место модель поселений и муниципальных районов, однако при этом полномочия между органами самоуправления

разных уровней не были четко разграничены. В результате, ни один из указанных подходов не позволял эффективно решать проблемы: так, в поселениях не хватало ресурсов, в районе местная власть оказывалась настолько отдаленной от населения, что возникали большие сложности для решения таких вопросов, как коммунальное хозяйство, благоустройство территории и т.д. Соответственно, возникали сложности и с передачей на уровень местного самоуправления отдельных государственных полномочий, и в этом смысле ФЗ 2003 г. упорядочил территориальную организацию местного самоуправления, установив определенные требования и критерии создания муниципальных образований, в том числе их территорий. Это хорошо видно, например, из содержания ч. 2 ст. 10 ФЗ 2003 г., где указывается, что границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии со ст. 11-13 ФЗ 2003 г. Однако данная норма касается городских округов, которые уже имеют этот статус, а в период его первоначального установления после введения в действие ФЗ 2003 г. действовали довольно сложные переходные положения, о некоторых из которых речь пойдет ниже.

Следует заметить, что нормы ФЗ 2003 г. кардинально изменили муниципально-территориальное устройство нашей страны. Сделать это было необходимо, поскольку ни в Конституции России, ни в законе о местном самоуправлении 1995 г. не было ясности, на каких территориях может и должно функционировать местное самоуправление. В ст. 131 Конституции России устанавливается, что местное самоуправление формируется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В свою очередь, в муниципальном законе 1995 г. давался лишь примерный и открытый перечень «других территорий», что создавало правовую неопределенность [5, с. 11]. Решение было найдено в русле трансформации дуалистической модели

отношений местного самоуправления и госвласти в административную модель, по которой государство контролирует местную власть в той степени, в какой она принимает участие в решении государственных задач, а в остальных сферах и в рамках компетенции, определенной государством соответствующими законами, местное самоуправление является самостоятельным институтом. При таком варианте местное самоуправление имеет дуалистическую природу: с одной стороны, оно является «продолжением» государства, с другой стороны – общественным институтом [6, с. 83; 7, с. 63]. Исходя из такого подхода в субъектах РФ сейчас нет административно-территориальных единиц, где бы функционировали органы госвласти общей компетенции. При этом, однако, на территории муниципального образования по-прежнему функционирует государственная власть, но не через территориальные органы общей компетенции, а для осуществления государственных полномочий органами госвласти создаются территориальные подразделения органов госвласти, при этом границы их деятельности «нарезаются» исходя из целесообразности, и эти границы не должны в обязательном порядке совпадать с территориальными границами муниципальных образований [5, с. 14].

Вместе с тем, в ФЗ 2003 г. в части регулирования территориальной организации городского округа имеет место неоднозначность формулировок и противоречия, которые не позволяют эффективно реализовать соответствующие законодательные нормы, в том числе это касается территориальной организации городских округов. Так, в п. 5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. указывается, что «в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского

поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями)», то есть имеется прямой запрет на нахождение в границах территории одного поселения другого поселения.

В этой связи нужно затронуть проблему разработки генпланов развития городов. В целом правовая база, необходимая для разработки генпланов, имеется, и это, прежде всего, Градостроительный кодекс РФ (ГрадК РФ [8]), значение которого для уточнения границ земель различного назначения внутри городского округа является очень важным, если не сказать решающим [9, с. 51]. Однако, как показывает изученная нами практика, во многих городах России еще не разработаны и не приняты новые генеральные планы. Зачастую для разработки генплана не хватает квалифицированных специалистов, но основная причина – в недостаточной активности органов местного самоуправления в решении данных вопросов. Кроме того, в нарушение законодательства не все генпланы доступны для населения, то есть не опубликованы. В некоторых муниципальных образованиях полагают, что поскольку ГрадК РФ вступил в силу только с начала 2005 г., то правило обязательной публикации не распространяется на генпланы, утвержденные до этой даты. Мы полагаем такой подход неправильным, поскольку он противоречит сущности местного самоуправления.

Следует заметить далее, что ситуация, при которой в городах предусматривались иные муниципальные образования, по закону о местном самоуправлении 1995 г. была достаточно распространенной. Однако согласно переходным положениям ФЗ 2003 г. изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день

вступления в силу главы 12 ФЗ 2003 г., допускалось исключительно в порядке, установленном ст. 84 и 85 ФЗ 2003 г. (то есть законами субъектов РФ без учета мнения населения). При этом городские поселения, являвшиеся на день вступления в силу главы 12 ФЗ 2003 г. муниципальными образованиями, с 1 января 2006 г. становились городскими округами, если законом субъекта РФ не было установлено иное. Внутригородские муниципальные образования упразднились с 1 января 2006 г. Если муниципальное образование состояло из нескольких городов, не являющихся муниципальными образованиями, то не позднее 1 марта 2005 г. каждый город наделялся статусом городского поселения либо городского округа, одновременно определялись его территориальные границы и до 1 ноября 2005 г. проводились выборы в органы местного самоуправления, а само муниципальное образование подлежало упразднению с 1 января 2006 г. законом субъекта РФ.

Столь сложные переходные положения порождали немало трудностей в формировании территориальной организации вновь образуемых городских округов. Ситуация осложнялась при этом тем, что по закону о местном самоуправлении 1995 г. жители населенных пунктов имели определенные полномочия самостоятельно определять свою территориальную организацию и в целом муниципально-правовой статус, в то время как по ФЗ 2003 г. такая самостоятельность некоторым образом была снижена. О характере указанной самостоятельности свидетельствует, в частности, Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2003 г. [10]

Существо дела заключалась в оценке требования о признании противоречащим законодательству решения городской Думы Владивостока «О районах г. Владивостока». В этом решении были упразднены

внутригородские муниципальные образования, которыми до этого являлись городские районы: Ленинский, Первомайский, Первореченский, Советский, Фрунзенский, и эти районы были объявлены административно-территориальными единицами города Владивостока. Верховный Суд Российской Федерации сославшись, среди прочего, на устав Владивостока, принятый на референдуме, которым внутригородские муниципальные образования не предусматривались, признал решение городской Думы правомерным. Однако здесь возник другой вопрос, затрагивающий основы демократии на уровне города. Если предположить, что волеизъявление населения Владивостока оказалось бы иным, то есть если бы прошло решение о наделении районов Владивостока статусом муниципальных образований, то согласно переходным положениям и иным нормам ФЗ 2003 г., определяющим правовой статус городского округа, это волеизъявление оказалось бы просто напросто перечеркнутым, то есть, было бы признано незаконным. Однако не будем забывать, что воля населения, выраженная на референдуме, есть высшая форма проявления народовластия. И в этом контексте императивный запрет на создание внутригородских районов со статусом муниципальных образований по ФЗ 2002 г. вызывал определенные сомнения. Дело в том, что в практике по своему составу территории городских округов представляют собой зачастую довольно сложные образования, куда помимо собственно городского населенного пункта (города) как территориальной основы городского округа входят пригородные населенные пункты, причем по площади территории населенных пунктов и их количеству городские округа нередко соразмерны с муниципальными районами. Однако в городских округах было запрещено формировать внутренние муниципальные образования.

И только относительно недавно федеральным законом от 27 мая 2014 г. [11] в ФЗ 2003 г. были внесены изменения, согласно которым на территории городского округа в соответствии с законом субъекта РФ могут формироваться внутригородские районы как самостоятельные муниципальные образования. И в этом смысле потребность в такого рода муниципальных образованиях, которая обусловлена как историческими особенностями развития самоуправления в городских округах, так и необходимостью предоставить населению больше возможностей для реализации своего права на местное самоуправление, в определенной степени восторжествовала, и, очевидно, во Владивостоке будет реанимирована территориальная организация местного самоуправления, которая была до этого по старому закону о местном самоуправлении 1995 г.

Однако, на наш взгляд, такой шаг законодателя по отношению к городским округам явно недостаточен. Дело в том, что накануне реализации переходных положений ФЗ 2003 г. существовало немало сложносоставных городов. Здесь для примера можно назвать Ленинск-Кузнецкий Кемеровской области, который включал в себя другой город – Полысаево и два поселка городского типа (Красногорский и Никитинский). Эксперты приводят случаи, когда в состав города включались даже целые районы. Так, административные границы города Магадана охватывают территории, которые ранее были самостоятельными районами в составе Магаданской области [12]. Несмотря на такое разнообразие и особенности территориальной организации, ФЗ 2003 г. по сути их игнорировал, если иметь в виду условия решения территориального вопроса и статуса территорий, закрепленные в нем. В этой связи нельзя не согласиться с мнением о том, что одинаковый подход к формированию принципов территориальной организации местного самоуправления, который находит отражение в ФЗ 2003 г. без учета

разнотипности и дифференциации муниципальных образований, порождает многие нерешаемые проблемы, поэтому малообъясним подход, когда в одних субъектах местное самоуправление функционировало в городах и районах, но не в поселках (селах), а в других регионах было в городах и поселках (селах), но его не было в районах [13, с. 15].

В этой связи представляется необходимым допускать возможность наделения компактно расположенных населенных пунктов на территории городского округа статусом поселения, которое целесообразно обозначать как «поселок в составе городского округа». Однако это должно быть возможным при соблюдении следующих условий. Во-первых, должна быть выражена инициатива самого этих поселков. Это может быть выявлено путем опроса жителей населенного пункта в рамках ст. 32 ФЗ 2003 г., для чего необходимо внести в эту статью соответствующие коррективы, связанные с возможностью проведения опроса по инициативе самого населения, чего в настоящее время действующий ФЗ 2003 г. не предусматривает. Во-вторых, решение субъекта РФ о наделении населенного пункта статусом муниципального образования может состояться только при наличии согласия на это представительного органа городского округа. При этом такие муниципальные образования, в отличие от поселений муниципального района, должны иметь более ограниченный перечень вопросов местного значения (с целью обеспечения единства инфраструктурного хозяйства городского округа), и такой перечень должен утверждать также представительный орган городского округа.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 06. 2018).
2. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 3-12.
3. Закон РСФСР от 06. 07. 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991. № 29. Ст. 1010.
4. 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.
5. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 8-17.
6. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 83.
7. Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление. Теория и практика. М., 1998.
8. Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ(ред. от 29.07.2017) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 06. 2018).
9. Богоявленская Е.М., Пискунова М.Г. Практические аспекты определения категории земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. N3. С. 44 - 57.
10. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 14.05.2003 № 26пв-03п «Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 01. 2018).
11. 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. 06. 2018).

12. Рекомендации по реализации требований новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к формированию территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления", выполняемой в рамках государственного контракта № 8.58.10/198 от 20 октября 2003 г. // В кн.: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.

13. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

Дата поступления в редакцию: 11.06.2018 г.

Опубликовано: 16.06.2018 г.

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

© Упоров И.В., 2018