

ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Е.С. Шугрина

*Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
г. Москва, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

24 октября 2016 г.

Дата принятия в печать –

03 декабря 2016 г.

Дата онлайн-размещения –

20 марта 2017 г.

Ключевые слова

Муниципальное образование,
статус, равенство прав,
конституционные ценности,
коллизия прав, местное
самоуправление, структура
органов, территория

Целью статьи выступает исследование понятия и признаков муниципального образования в материалах правоприменительной практики, проведение сравнительного анализа разных видов муниципальных образований. На примере практики Конституционного Суда, материалов Государственной Думы подчеркивается, что, предусматривая разные виды муниципальных образований, федеральный законодатель довольно четко сформулировал свое стремление установить их различия. Особое внимание уделяется анализу различий в правовом статусе муниципальных образований, относящихся к одному виду. Анализ нормативного материала, правоприменительной практики позволил выделить признаки муниципального образования. Автор констатирует возможность установления разных моделей, разных критериев определения структуры органов местного самоуправления для разных типов муниципальных образований или для конкретных муниципальных образований.

TYPES OF MUNICIPALITIES IN RUSSIAN FEDERATION: THE ANALYSIS OF LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT

Ekaterina S. Shugrina

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Article info

Received – 2016 October 24

Accepted – 2016 December 03

Available online – 2017 March 20

Keywords

Municipality, status, equal rights,
constitutional values, collision of
the rights, local government,
structure of bodies, territory

The question of the concept and characteristics of a municipal formation has a very practical embodiment: in disputes about territorial foundations of local self-government, the courts often have to infer the presence or absence of the municipality, to investigate the presence or absence of signs of a municipal formation have a specific territory. The objective is to study the concepts and characteristics of the municipality in the materials of law enforcement, a comparative analysis of different types of municipalities. The study used the dialectical, system-structural, functional, comparative-legal and other methods of cognition. The article compares the types of municipalities found in the Federal legislation and the legislation of subjects of the Russian Federation, explores the question of the powers of the constituent entities of the Russian Federation on the establishment of new types of municipal formations. For example, the practice of the constitutional Court, materials of the State Duma emphasized that in providing different types of municipalities, the Federal legislator has quite clearly articulated its desire to establish their differences. Special attention is paid to the analysis of differences in the legal status of municipalities belonging to the same species. Analysis of legal material, law enforcement practice allows the following attributes of municipal formation: territory, permanently or primarily resident population, municipal property and local budgets, bodies of local self-government, the Charter and the system of municipal legal acts, official symbols. When considering the question of the legal status of municipalities stated that the question of equality of different types of municipal formations is not so straightforward. Most of the differences in the legal status of different types of municipalities is established by Federal laws and is driven by the desire to make local government more efficient and municipal services more accessible. In addition to actual differences in the legal status of the municipal formations of different types, there are examples of establishing the differences between the municipalities belonging to the same

species. Especially sharply this question arose in 2014-2015, when the subjects of the Russian Federation received the right to establish the order of formation, as well as other issues of organization and activity of local authorities. With reference to the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation from December 1, 2015 States that it is possible to establish different models, different criteria determine the structure of local governments for different types of municipalities or the specific municipalities. For this to be established concrete and clear criteria; otherwise will mean the restriction of the right to exercise local self-government that contradicts a number of articles of the Constitution.

Для обозначения территориальной организации местного самоуправления в начале 1990-х гг. ввели термин «муниципальное образование», который был раскрыт в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ)¹. В ст. 1 названного закона муниципальное образование определялось как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В этом определении фактически перечислены признаки муниципального образования. Таким образом, муниципальным образованием является населенная территория, в пределах которой:

- осуществляется местное самоуправление;
- имеется муниципальная собственность;
- имеется местный бюджет;
- имеются выборные органы местного самоуправления.

По мнению В.И. Фадеева обязательными признаками каждого муниципального образования является:

- территория, границы которой установлены законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)²;
- компетенция, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;

– экономическая основа, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;

– выборные и иные органы местного самоуправления;

– устав муниципального образования, иные муниципальные правовые акты, составляющие в совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования;

– официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности [1, с. 301–302].

Разделяя в целом позицию В.И. Фадеева, следует обратить внимание на то, что в его перечне признаков муниципального образования ничего не говорится о населении [2; 3]. На важность наличия этого признака указывал и А.А. Замотаев, который, анализируя нормы Федерального закона № 154-ФЗ, обращал внимание на то, что под населенной территорией понимается территория, имеющая постоянное население и каким-либо образом используемая этим населением [4, с. 75–76; 5].

Кроме того, уместно напомнить, что согласно ч. 3 ст. 61 Федерального закона № 154-ФЗ отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования на момент вступления в силу данного закона не являлось основанием для упразднения или преобразования соответствующего муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования. Поэтому часть параметров муниципального образования, отнесенных В.И. Фадеевым к числу признаков, таковыми вряд ли являются.

Этот, казалось бы, теоретический вопрос о признаках муниципального образования имеет вполне

¹ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506. В настоящее время утратил силу.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

практическое значение. При рассмотрении споров о территориальных основах местного самоуправления судам довольно часто приходится делать вывод о наличии или отсутствии муниципального образования, а для этого необходимо исследовать наличие или отсутствие признаков муниципального образования у конкретной территории [6–9]. В ст. 130 (ч. 1), 131 (ч. 1), 132 (ч. 1) Конституции РФ указывается ряд проявлений самостоятельности местного самоуправления (решение вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, утверждение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, наличие органов местного самоуправления) [10]. В судебной практике каждое из названных проявлений самостоятельности может истолковываться как признак муниципального образования, наличие или отсутствие которого соответственно подтверждает или отрицает существование конкретного муниципального образования [11, с. 66].

Д.Б. Сергеев приходит к выводу, что признаки муниципального образования в судебных решениях – это осуществление местного самоуправления населением непосредственно или через выборные органы; наличие муниципального имущества, производства, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения; определение границ муниципального образования в установленном законом порядке; утверждение и регистрация устава муниципального образования и его включение в реестр уставов муниципальных образований; наделение муниципальной собственностью и существование местного бюджета; определение структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, а также их наименования и полномочий; отсутствие финансирования из бюджета другого муниципального образования; единые бюджет и выборные органы, регистрация места жительства и недвижимости, общая инфраструктура. По его мнению, существенные признаки научной дефиниции муниципального образования как правового явления, выделяющие его из ряда всех публично-правовых образований, заключаются в следующем: наибольшая приближенность к населению по сравнению с прочими публично-правовыми образованиями и то, что муниципальное образование оказывает организационно-правовое содействие местному сообществу в осуществлении местного самоуправления [12]. Д.Б. Сергеев вполне справедливо обращает внимание на то, что у всех публично-правовых образований должны быть подобные признаки, хотя и отражающие их

специфику (очевидно, что такой признак, как суверенитет, может быть только у государства, но не у субъектов РФ или муниципальных образований).

Таким образом, к признакам муниципального образования можно отнести: территорию, постоянно или преимущественно проживающее население, муниципальную собственность и местный бюджет, органы местного самоуправления, устав и систему муниципальных правовых актов, официальную символику.

В действующем федеральном законе термин «муниципальное образование» определяется иначе, признаки муниципального образования не перечисляются. В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Иными словами, вместо того, чтобы определить, что такое муниципальное образование, законодатель ограничился перечислением разных видов муниципальных образований.

В работах отдельных ученых встречается точка зрения, что следует в качестве специальных видов выделять такие муниципальные образования, как ЗАТО, наукограды, инновационный центр «Сколково» и другие подобные территории. Такая позиция представляется небесспорной – территория наукоградов и ЗАТО всегда имеет статус городского округа; инновационный центр «Сколково» расположен на территории двух муниципальных образований – разных поселений в Одинцовском районе Московской области. Поэтому представляется более точным говорить не о специальном виде муниципального образования, а об особенностях организации местного самоуправления на данных территориях.

В настоящее время в Федеральном законе № 131-ФЗ закрепляется два территориальных уровня местного самоуправления, вводится семь видов муниципальных образований. Является ли данный перечень исчерпывающим? Могут ли субъекты вводить иные виды муниципальных образований?

Анализ законов субъектов РФ показывает, что в подавляющем большинстве виды муниципальных образований, содержащиеся в федеральном законе, воспроизводятся в региональных законах без искажений. Однако встречается и иная практика.

Так, согласно ч. 2 ст. 1 Закона г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе

Москве»³ местное самоуправление в городе Москве осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях – муниципальных округах, городских округах, поселениях. В ч. 2 ст. 2 Закона Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»⁴ предусматривается, что внутригородскими муниципальными образованиями Санкт-Петербурга являются муниципальные округа, города и поселки (внутригородские территории города федерального значения Санкт-Петербурга).

Анализ законов городов Москвы и Санкт-Петербурга, уставов муниципальных образований, расположенных на территории названных городов федерального значения, материалов правоприменительной практики показывает:

– в отдельных случаях муниципальные округа, городские округа, поселения рассматриваются как самостоятельные виды муниципальных образований; это в свою очередь означает, что в Москве и Санкт-Петербурге установлены новые разновидности муниципальных образований;

– в ряде случаев происходит отождествление названия, наименования муниципального образования и его вида; обычно в наименование муниципального образования включается указание на соответствующий вид муниципального образования и его название [13] (например, сельское поселение «Волость Нск»); для сравнения можно привести наименования муниципальных образований в го-

роде Москве⁵: муниципальный округ Алтуфьевский, муниципальный округ Арбат;

– городской округ, с одной стороны, является самостоятельным видом муниципального образования, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ, а с другой – разновидностью внутригородского муниципального образования, расположенного в г. Москве; один и тот же термин используется в разных значениях [14].

Согласно ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ субъекты РФ обладают так называемой связной компетенцией – могут регулировать только те вопросы организации местного самоуправления, которые отнесены к их ведению Федеральным законом № 131-ФЗ или иным федеральным законом [15]. Ни в одном федеральном законе полномочий по установлению новых видов муниципальных образований или их разновидностей за органами государственной власти субъектов РФ не закрепляется.

Вопрос о равенстве разных видов муниципальных образований далеко не так однозначен и исследуется в решениях Конституционного Суда, встречается в материалах Государственной Думы. Так, о юридическом равенстве муниципальных образований говорится в контексте формирования органов местного самоуправления⁶, определения их структуры⁷, а также финансовых взаимоотношений⁸. По мнению Конституционного Суда РФ, сформулированному в декабре 2015 г., произвольные отступле-

³ Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (ред. от 18 ноября 2015 г.) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 (ред. от 15 октября 2015 г.) «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» (принят ЗС СПб 30 июня 2005 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Закон г. Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 (ред. от 26 июня 2013 г.) «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджива. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ст. 4509.

ния от принципа юридического равенства муниципальных образований, когда местные сообщества могут ставиться в положение лишь объекта государственной деятельности, не согласуется с их конституционно-правовым статусом, в частности запретом произвольного ограничения прав местного самоуправления (ст. 130, 131 и 133 Конституции РФ)⁹.

В Заключении Комитета по делам Федерации и региональной политике от 20 января 2005 г. № 3.19-26/4 говорится, что федеральным законодательством уже предусмотрено равенство муниципальных образований, и ограничение прав на законодательную инициативу в зависимости от статуса муниципального образования противоречит конституционным принципам организации местного самоуправления и ставит сельские и городские поселения как полноправных участников законодательного процесса в неравное положение с муниципальными районами и городскими округами¹⁰.

Вместе с тем, предусматривая разные виды муниципальных образований, федеральный законодатель довольно четко сформулировал свое стремление установить их различия. Для сравнения можно привести нормы Федерального закона № 154-ФЗ, в котором говорилось только об одном виде муниципальных образований – «муниципальное образование».

П.А. Астафичев, анализируя особенности разных видов муниципальных образований, приходит к выводу, что на них оказывают свое влияние такие факторы, как хозяйственно-экономическая деятельность, плотность населения, степень концентрации объектов недвижимости, развитие публичной администрации, промышленности, торговли, финансов, средств массовой коммуникации, науки, образования и культуры. Столичное, городское и сельское самоуправление имеют определенную специфику, которая должна, насколько это возможно, учитываться законодателем при правовом регулировании муниципальных правоотношений. В юридическом аспекте дифференциация столичного, городского и сельского самоуправления выражается в различном правовом статусе внутригородских территорий городов федерального значения, городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Конституционный принцип равенства предполагает, что законодатель не вправе вводить

различия в правовом статусе лиц, если это не имеет разумного и объективного обоснования. Поэтому каждый вид муниципального образования характеризуется единообразным подходом к распределению предметов ведения, причем произвольное сужение их юридических возможностей не является допустимым, если иное не установлено законом (закрытые административно-территориальные образования, наукограды, приграничные территории – ст. 80–82 закона). Однако правовое равенство муниципальных образований соответствующих видов не означает равенства их потенциалов и уровней социально-экономического развития, что находится в зависимости от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры рынка. В частности, допускается перераспределение средств от муниципальных образований, являющихся донорами, в пользу экономически более слабых муниципалитетов на основе единых критериев такого перераспределения [16].

Анализ норм действующего законодательства позволяет сделать вывод о *фактических различиях в правовом статусе разных видов муниципальных образований*. Это проявляется в следующем.

1. В Федеральном законе № 131-ФЗ фактически установлено определенное соотношение вида административно-территориальной единицы и вида муниципального образования. Например, сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов); городское поселение – город или поселок (иными словами, на территории городского округа не может быть двух городов – это является одной из причин отсутствия процедуры преобразования муниципального района в городской округ).

2. Для разных видов муниципальных образований предусматриваются разные принципы территориальной организации, установлены разные критерии создания муниципальных образований. Например, критерий транспортной доступности действует только в отношении муниципальных районов; пешеходной – сельских поселений.

3. Возможность изменения статуса путем преобразования в другой вид муниципального образо-

сении изменения в пункт 1 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

¹⁰ Заключение Комитета по делам Федерации и региональной политике от 20 января 2005 г. № 3.19-26/4 «На проект Федерального закона № 92677-4 "О вне-

вания предусмотрена не для всех видов муниципальных образований. Например, нет процедуры преобразования городского округа в муниципальный район и наоборот.

4. Упраздняться или создаваться могут только сельские поселения. В отношении иных видов муниципальных образований, видимо, должен использоваться термин «преобразование», означающий разделение или объединение соответствующих муниципальных образований.

5. Для разных видов муниципальных образований предусмотрен разный перечень вопросов местного значения, который содержится в разных статьях Федерального закона № 131-ФЗ: для городских и сельских поселений – в ст. 14; для муниципальных районов – в ст. 15; для городских округов – в ст. 16; для внутригородских территорий городов федерального значения – в ст. 79. Причем вопросы местного значения муниципальных районов законодатель именует вопросами межпоселенческого характера. Такая формулировка связана с особым статусом муниципального района как муниципального образования, объединяющего в обязательном порядке городские и сельские поселения [17].

6. О возможности осуществления отдельных государственных полномочий говорится преимущественно в контексте муниципальных районов и городских округов (ст. 2, а также ч. 3 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). По замыслу законодателя, именно эти виды муниципальных образований обладают достаточным потенциалом, инфраструктурой и ресурсами для названной деятельности. Однако для поселений нет запрета на наделение отдельными государственными полномочиями.

7. В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены разные модели системы органов местного самоуправления в зависимости от вида муниципального образования (ст. 23, 34–37), установлена зависимость вида избирательной системы от вида муниципального образования (ст. 23). Например, для муниципального района предусмотрен косвенный порядок формирования представительного органа; только в сельских поселениях возможно проведение сходов; в некоторых видах муниципальных образований возможно совмещение для одного человека должностей главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя

представительного органа; пропорциональная система не применяется к подавляющему числу сельских поселений; возможность создания единой (совместной) администрации предусмотрена только для муниципального района и поселения, являющегося его административным центром.

8. Существуют значительные различия в сфере бюджетных отношений. Например, полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района (ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ).

9. В ст. 61–63 БК РФ предусмотрены разные источники доходов местных бюджетов, в том числе разный размер отчислений от федеральных и региональных налогов. Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов.

10. Имеются фактические различия и в распределении межбюджетных трансфертов между разными видами муниципальных образований. Например, в ч. 5 ст. 137 БК РФ предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что все вышеназванные различия и ограничения установлены федеральными законами и обусловлены стремлением сделать местное самоуправление более эффективным, а муниципальные услуги – более доступными. Как правило, больший объем полномочий и ресурсов предоставляется более крупным, более мощным муниципальным образованиям, таким как городские округа и муниципальные районы. Но с них и «спроса больше». Например, ежегодные доклады о результатах деятельности для последующей оценки ее эффективности готовят только главы муниципальных районов и городских округов¹¹.

¹¹ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 14 октября 2012 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления

городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

Вместе с тем имеются случаи установления различий для отдельных видов муниципальных образований законами субъектов РФ. Это встречается, например, в реестрах муниципальных должностей и порождает судебные решения¹².

Следствием отнесения территории к конкретному виду муниципального образования (городскому или сельскому) являются и весьма существенные различия в объёме конституционных и иных прав и свобод граждан. Речь идет о доплатах учителям, врачам в сельских местностях, разной стоимости земли, недвижимого имущества, разной стоимости коммунальных услуг, разных нормативах по приезде скорой помощи, пожарных, разной экологической ситуации, доступности к объектам культурного, исторического наследия и т. п.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Различия в правовом статусе муниципальных образований, установленные федеральными законами и влекущие ограничения определенных прав граждан, в целом соответствуют конституционным требованиям. В названной статье Конституции РФ не говорится о конституционности ограничения прав на основании закона субъекта РФ, даже если он принят в пределах делегированных полномочий.

В существующей научной литературе практически не исследуется вопрос о том, должны ли все муниципальные образования иметь равный статус или быть равными во взаимоотношениях с субъектами РФ (по аналогии с субъектами РФ и российским государством – ст. 5 Конституции РФ). В правоприменительной практике эта проблема периодически возникает, например, при рассмотрении жалоб граждан на то, что их территория получила статус городского поселения (и вошла в состав муниципального района с самостоятельной системой местного самоуправления), а не городского округа. В таких случаях правоприменитель обращает внимание только на то, что

конституционное право на осуществление местного самоуправления у граждан реализовано; что конкретные территориальные пределы организацией местного самоуправления ни Конституцией РФ, ни действующим законодательством не установлены.

Кроме фактических различий в правовом статусе муниципальных образований разных видов, есть примеры установления различий между муниципальными образованиями, относящимися к одному виду. Это довольно четко видно на примере городских округов. Фактически у нас есть обычные городские округа и городские округа-наукограды, городские округа-ЗАТО. Для каждого вида городского округа предусмотрены особенности, связанные, например, с установлением границ муниципального образования, определением компетенции органов местного самоуправления, возможностью выбора системы органов местного самоуправления и др. В этом случае налицо определенная конкуренция прав, вытекающих из особенностей осуществления местного самоуправления.

Установление общих принципов организации местного самоуправления возможно на основе выявления и установления баланса между конкурирующими конституционными ценностями, конституционными правами и свободами [18]. Так, анализируя соотношение права на самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления и обеспечением обороноспособности и безопасности государства, федеральный законодатель решил, что в ЗАТО возможна единственная модель организации местного самоуправления; выявляя баланс между избирательным правом и правом на осуществление местного самоуправления, федеральный законодатель установил, что пропорциональная избирательная система применяется, только если распределению между списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов; исследуя соотношение права на осуществление местного самоуправления в городах федерального значения и необходимость сохранения единства городского хозяйства, федеральный законодатель сделал выбор в пользу последнего, предоставив субъектам РФ дополнительные полномочия по правовому регулированию мест-

¹² См., напр.: Решение Верховного суда Республики Башкортостан от 8 июня 2012 г. по делу № 3-28/2012; Определение Верховного Суда РФ от 29 августа 2012 г. № 49-АПГ12-2 (Республика Башкортостан); Определение Верховного Суда РФ от 17 февраля 2010 г. № 73-Г10-1 (Республика Бурятия); Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г.

№ 332-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан “О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Республике Башкортостан”».

ного самоуправления. Такой подход полностью соответствует ст. 55 Конституции РФ – ограничение установлено федеральным законом в связи с необходимостью защиты определенных конституционных ценностей. И Конституционный Суд всегда стоял на страже этого. Например, рассматривая возможность формирования представительного органа муниципального района как путем прямого волеизъявления населения, так и в ином, отличном от муниципальных выборов, порядке, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что формирование представительного органа муниципального района путем делегирования возможно, если есть волеизъявление населения муниципального образования (выраженное либо непосредственно, либо через соответствующие представительные органы поселений), а также при условии, что входящие в его состав главы поселений и депутаты представительных органов поселений приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения¹³.

Исследуя проблему конкуренции прав, С.В. Нарутто обращает внимание на важность достижения конституционного баланса интересов. Конкуренция между равно защищаемыми основными правами и иными конституционно значимыми ценностями предполагает состязательность между различными конституционными правами, между индивидуальным конституционным правом человека и публичными интересами, охраняемыми Конституцией РФ. При конкуренции основных прав разумного компромисса можно достичь, только поступившись одним правом в пользу другого, проявляя гибкость и индивидуальный подход, учитывая фактические обстоятельства конкретного дела. Хотя эта конструкция на первый взгляд может показаться не совпадающей с положением ч. 3 ст. 17 Конституции о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других людей. Вместе с тем правомерное ограничение какого-то права для более полной реализации другого права, имеющего в данной конкретной ситуации более важное значение для индивида и общества, не означает нарушения права [19].

Вопрос о различиях в правовом статусе муниципальных образований исследовался Конституционным Судом РФ в 2015 г. при рассмотрении «Иркутского дела». Это дело возникло как реакция на те изменения, которые были внесены в законодательство субъектов РФ в 2014–2015 гг.

В этот период законами субъектов РФ фактически были установлены существенные различия в муниципальных образованиях, относившихся к одному виду. Например, во всех муниципальных районах Новгородской области представительные органы должны были формироваться путем делегирования, но в некоторых районах – с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, а в некоторых – исходя из численности населения поселения. Главы всех городских округов Новосибирской области (кроме Новосибирска) должны были избираться соответствующими представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями, по результатам конкурса и возглавлять местные администрации. Мэр города Новосибирска – на муниципальных выборах и возглавлять местную администрацию. В Московской, Калужской областях, Забайкальском крае представительные органы некоторых муниципальных районов должны были формироваться только путем делегирования, а в некоторых – только на муниципальных выборах, причем в законе субъекта РФ приводится список муниципальных образований с указанием на то, где какая модель должна применяться. В Республике Карелия, Забайкальском крае, Владимирской, Иркутской областях законом субъекта РФ задан способ избрания главы только одного городского округа – столицы субъекта РФ, в остальных городских округах могут применяться разные модели. Можно приводить подобные примеры и по другим субъектам РФ.

Различия в правовом статусе этих муниципальных образований, относящихся к одному виду, проявляются и в уровне правового регулирования (в одних муниципальных образованиях одни и те же вопросы в одних случаях регулируются уставом муниципального образования, в других – законом субъекта РФ), и в том, что в одних муниципальных образованиях устанавливаются разные организационные модели вне привязки к объективным критериям, но в силу дискреции законодателя. В Федеральном законе № 131-ФЗ установлен разный статус для разных типов муниципальных образований. Юридическое неравенство одних муниципальных образований в пределах одного субъекта РФ противоречит Конституции РФ.

Самое удивительное, что суды общей юрисдикции не видели в этом никаких нарушений. Ана-

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

лиз судебных решений показывает весьма неожиданные трактовки нормы Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ. Особенно следует выделить следующие неоднозначные суждения судов:

– разница в формах избрания глав однотипных муниципальных образований не может свидетельствовать о дискриминации, поскольку жители конкретных муниципальных образований не обладают правом на участие в местном самоуправлении вне их места жительства (в ином муниципальном образовании)¹⁴;

– не связанное с местом жительства конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления допускает существование территориальных различий при реализации данного права¹⁵;

– ограничение конституционных прав на осуществление местного самоуправления основано на прямых нормах федерального закона, которыми предусмотрена возможность наделения полномочиями глав муниципальных образований посредством выборов из числа членов представительного органа данного муниципального образования¹⁶;

– каких-либо критериев выбора одной из форм избрания главы муниципального образования, представительного органа федеральным законодательством не предусмотрено¹⁷;

– если во всех поселениях предусмотрена одна модель формирования органов местного самоуправления, а во всех муниципальных районах другая, то налицо многовариантность и ограничение права на осуществление местного самоуправления отсутствует¹⁸.

Приведенный выше анализ правоприменительной практики высветил одну очень серьезную проблему: если федеральный законодатель считает целесообразным, то возможно установление разных

моделей, разных критериев определения структуры органов местного самоуправления для разных типов муниципальных образований или для конкретных муниципальных образований. Пока федеральный законодатель этого не сделал, субъекты РФ не вправе этого делать — иное будет означать ограничение права на осуществление местного самоуправления, что противоречит ряду статей Конституции РФ.

Реагируя на правоприменительную практику, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П подчеркнул обязательность юридического равенства муниципальных образований и сформулировал определенные критерии возможной их дифференциации. В мнении судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря, подготовленном уже после оглашения названного решения, обращается внимание на возможность дифференциации муниципальных образований для целей: а) закрепления безальтернативной модели организации местного самоуправления для конкретных муниципальных образований; б) использования различных моделей организации местного самоуправления на одном и том же уровне территориальной организации. По мнению судьи в данном случае следует исходить из принципа юридического равенства муниципальных образований (абзац девятый п. 4.2 мотивировочной части Постановления), предполагающего в том числе юридическое равенство между муниципальными образованиями в их взаимоотношениях с органами государственной власти (постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 29 марта 2011 г. № 2-П¹⁹). В силу указанного принципа введение законодателем субъекта РФ для муниципальных образований различий в организации местного самоуправления допустимо, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 3 июня 2015 г. № 86-АПГ15-1 (Владимирская область).

¹⁵ Решение Владимирского областного суда от 26 января 2015 г. по делу № 3-6/2015(3-64/2014);~М-113/2014.

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 29 июля 2015 г. № 46-АПГ15-10 (Самарская область).

¹⁷ Определение Верховного Суда РФ от 29 июля 2015 г. № 46-АПГ15-10 (Самарская область); решение Московского областного суда от 8 сентября 2015 г. по делу № 3-608/2015~М-472/2015; решение Владимирского областного суда от 26 января 2015 г. по делу № 3-6/2015(3-64/2014);~М-113/2014.

¹⁸ Решение Камчатского краевого суда от 16 сентября 2014 г. № 3-11/2014~М-27/2014.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования – городского округа “Город Чита” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2190.

цели, а используемые правовые средства соразмерны решаемым задачам и достигаемым целям.

Н.С. Бондарь поясняет, что по смыслу постановления Суда, применяемые для целей определения порядка формирования органов и структурной организации муниципальной власти критерии дифференциации муниципальных образований должны определяться с учетом предъявляемых к ним позитивных (предоставительно-обязывающих) и негативных (ограничительных) требований. В позитивном плане вводимые критерии должны обеспечивать учет, в частности: а) влияющих на осуществление местного самоуправления региональных особенностей, связанных с характерными для данного субъекта РФ географическим положением, численностью и расселением жителей, соотношением городского и сельского населения, исторически сложившейся структурой народного хозяйства и т. д. (абзац третий п. 3.1 мотивировочной части); б) роли публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного социально-экономического развития субъекта РФ (абзац четвертый п. 4.1 мотивировочной части); в) пространственно-территориальных характеристик, а также степени концентрации населения и материально-финансовых ресурсов, степени взаимосвязи реализуемых на данной территории (уровне) публичных функций и задач с вопросами, относящимися к ведению субъекта РФ (абзац шестой п. 4.1 мотивировочной части); г) характера и объема участия органов местного самоуправления конкретного муниципального образования или вида муниципальных образований в осуществлении функций социального государства на конкретной территории как посредством реализации отдельных переданных государственных полномочий, так и в иных конституционно допустимых формах подобного участия (абзац седьмой п. 4.1 мотивировочной части); д) наличия на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение (абзац шестой п. 4.2 мотивировочной части); е) уровня социально-правовой активности и самоорганизации населения, реально складывающейся практики местного самоуправления (абзац первый п. 2.3 мотивировочной части). Что же касается негативных (ограничительных) требований, то критерии дифференциации муниципальных образований не могут быть подчинены лишь одной государственной целе-

сообразности (абзац пятый п. 4.2 мотивировочной части); они не могут использоваться, например, для достижения необоснованных преимуществ политической силы, составляющей правящее большинство, равно как и для создания произвольных преград для общественно-политической деятельности своих оппонентов²⁰.

В соответствии с решением Конституционного Суда РФ по «Иркутскому делу» субъектам РФ необходимо разработать и нормативно закрепить критерии определения муниципальных образований, в отношении которых допускается применение в качестве безальтернативного одного из вариантов формирования представительного органа, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования, в том числе установить критерии определения тех городских поселений, в отношении которых возможно применение соответствующего безальтернативного варианта [20]. На основании ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» это решение должно быть исполнено в течении 6 месяцев.

Любопытно, что первым на это решение Суда отреагировал федеральный законодатель. Согласно поправкам, внесенным в Федеральный закон № 131-ФЗ 30 декабря 2015 г., законом субъекта РФ устанавливается перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным. При этом законом субъекта РФ определяются критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий.

Выборочный анализ законов субъектов РФ показывает, что субъекты РФ не могут или не хотят формулировать эти критерии, позволяющие им вводить безальтернативные модели местного самоуправления. Органам государственной власти субъектов РФ проще отменить собственный ранее выне-

²⁰ Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря (Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П).

сенный закон и вернуть альтернативность. По данным Минюста России, изначально решению Конституционного Суда РФ соответствовали законы семи

субъектов РФ; приведены в соответствие с решением Суда законы в 56 субъектах РФ; в завершающей стадии эта работа находится в 22 субъектах РФ²¹.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кутафин О.Е. Муниципальное право РФ / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2006. – 672 с.
2. Шугрина Е.С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 7. – С. 24–31.
3. Шугрина Е.С. Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 33–40.
4. Гильченко Л.В. Федеральные правовые акты о местном самоуправлении / Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев, В.В. Пашенцев. – М., 2000. – 591 с.
5. Сергеев Д.Б. Населенная территория как признак муниципального образования / Д.Б. Сергеев // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 533–537.
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. – М., 2012. – 560 с.
7. Нарутто С.В. Территория в публичном праве / С.В. Нарутто и др. – М.: Норма, 2013. – 320 с.
8. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина. – М., 2010. – 336 с.
9. Бялкина Т.М. О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации / Т.М. Бялкина // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 62–67.
10. Бондарь Н.С. Местное самоуправление: законодательство и практика его реализации (в свете региональной и правовой политики) / Н.С. Бондарь, А.А. Джагярян. – Ростов н/Д.: Профпресс, 2016. – 176 с.
11. Колюшин Е.И. Муниципальное право России / Е.И. Колюшин. – М.: Норма, 2008. – 463 с.
12. Сергеев Д.Б. Существенные признаки муниципального образования / Д.Б. Сергеев // Lex Russica. – 2013. – № 5. – С. 488–494.
13. Макаров И.И. Правовые аспекты установления наименования муниципального образования / И.И. Макаров // Государство и право. – 2012. – № 3. – С. 25–31.
14. Сергеев Д.Б. Классификации муниципальных образований: правовые аспекты / Д.Б. Сергеев // Российская юстиция. – 2013. – № 3. – С. 18–21.
15. Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 15. – С. 28–35.
16. Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 24–28.
17. Захаров И.В. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики / И.В. Захаров // Российский юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 88–93.
18. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12. – С. 41–51.
19. Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 56–64.
20. Костюков А.Н. Конституционность муниципальной реформы / А.Н. Костюков, Ю.В. Благоев // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 62–65.

REFERENCES

1. Kutafin O.E., Fadeev V.I. *The Municipal law of the Russian Federation*, 3rd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2006. 672 p. (In Russ.).

²¹ См.: Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году.

URL: [http://municipal-sd.ru/sites/default/files/Корнеев_А.А._О_развитии_МСУ_2016_г._\(23.09\).pptx](http://municipal-sd.ru/sites/default/files/Корнеев_А.А._О_развитии_МСУ_2016_г._(23.09).pptx).

2. Shugrina E.S. Identification of characteristics of the municipality as a guarantee of definition of territorial limits of law for implementation of local government. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2008, no. 7, pp. 24–31. (In Russ.).
3. Shugrina E.S. The concept and features of the municipality in the court practice. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2008, no. 5, pp. 33–40. (In Russ.).
4. Gilchenko L.V., Zamotaev A.A., Pashentsev V.V. *Federal legal acts on local self-government*. Moscow, 2000. 591 p. (In Russ.).
5. Sergeev D.B. Populated territory as a characteristic of the municipality. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2014, no. 6, pp. 533–537. (In Russ.).
6. Shugrina E.S. *Municipal law*. Moscow, 2012. 560 p. (In Russ.).
7. Narutto S.V., Shugrina E.S., Isaev I.A., Alebastrov I.A. *Territory in public law*. Moscow, Norma Publ., 2013. 320 p. (In Russ.).
8. Shugrina E.S. *Judicial protection of local self-government*. Moscow, 2010. 336 p. (In Russ.).
9. Byalkina T.M. On the settlement level local self-government in the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2013, no. 6, pp. 62–67. (In Russ.).
10. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. *Local self-government: legislation and practice of its implementation (in the light of regional and legal policy)*. Rostov-on-Don, Profpress Publ., 2016. 176 p. (In Russ.).
11. Kolyushin E.I. *The Municipal law of Russia*. Moscow, Norma Publ., 2008. 463 p. (In Russ.).
12. Sergeev D.B. The essential features of the municipal formation. *Lex Russica*, 2013, no. 5, pp. 488–494. (In Russ.).
13. Makarov I.I. Legal aspects of the establishment name of the municipal formation. *Gosudarstvo i pravo*, 2012, no. 3, pp. 25–31. (In Russ.).
14. Sergeev D.B. Classification of municipalities: legal aspects. *Rossiiskaya yustitsiya*, 2013, no. 3, pp. 18–21. (In Russ.).
15. Gritsenko E.V. The Organization of public authority in the cities of Federal significance: the search for the optimal model. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2007, no. 15, pp. 28–35. (In Russ.).
16. Astafichev P.A. Territorial fundamentals of local self-government as an object of legal regulation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2008, no. 4, pp. 24–28. (In Russ.).
17. Zakharov I.V. The institute of questions of the local importance: problems of theory and practice. *Rossiiskiy yuridicheskiy zhurnal = Russian Juridical Journal*, 2011, no. 6, pp. 88–93. (In Russ.).
18. Shugrina E.S. Is the Population Independent in Determining the Structure of the Local Government Authorities?. *Aktualnie problem rossiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2015, no. 12, pp. 41–51. (In Russ.).
19. Narutto S.V. Competition the constitutional rights and freedoms of the individual in the interpretation of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2010, no. 2, pp. 56–64. (In Russ.).
20. Kostyukov A.N., Blagov Yu.V. Constitutionality of municipal reform. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2016, no. 6, pp. 62–65. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шугрина Екатерина Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
e-mail: eshugrina@yandex.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Shugrina Ekaterina S. – Doctor of Law, Professor, Director, Center of Support and Follow-Up of Local Government Authorities of Higher School of Public Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Professor, Department of Constitutional and Municipal Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia
e-mail: eshugrina@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шугрина Е.С. Виды муниципальных образований в Российской Федерации: анализ законодательства и правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 79–91. – DOI : 10.24147/2542-1514.2017.1(1).79-91.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shugrina E.S. Types of municipalities in Russian Federation: the analysis of legislation and law enforcement. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 79–91. DOI: 10.24147/2542-1514.2017.1(1).79-91. (In Russ.).