

Научная статья
УДК 343.01:343.13
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-103-108>

**Современное конституционно-правовое регулирование
территориальной организации местного самоуправления в России:
итоги конституционной реформы 2020**

Цветков Владимир Владимирович¹, Русаков Михаил Иванович²

^{1,2}Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия

¹Tsvetkov_vv@mail.ru

²rusakovmikhail@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются поправки к Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, вступившие в силу 4 июля 2020 года. Три статьи, посвященные конституционному регулированию осуществления местного самоуправления в восьмой главе, претерпели серьезные изменения. Как результат проявления политической воли получили конституционное закрепление новые, ранее не используемые юридические конструкции. В статье предпринята попытка определить уровень современной конституционной абстракции регулирования территориальных основ местного самоуправления.

Ключевые слова: конституционная реформа 2020 года, конституционное регулирование местного самоуправления, местное самоуправление

Для цитирования: Цветков В. В., Русаков М. И. Современное конституционно-правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления в России: итоги конституционной реформы 2020 // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 3 (55). С. 103–108. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-103-108>.

Original article

**Modern constitutional and legal regulation
of the territorial organization of local self-government in Russia:
results of the constitutional reform in 2020**

Vladimir V. Tsvetkov¹, Mikhail I. Rusakov²

^{1,2}Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation

¹Tsvetkov_vv@mail.ru

²rusakovmikhail@gmail.com

Abstract. The article discusses amendments to the Constitution of the Russian Federation of 12 December 1993 entered into force July 4, 2020. The three articles on the constitutional regulation of the exercise of local self-government in the eighth chapter have undergone major changes. As a result of the manifestation of political will, new, previously unused legal structures were constitutionally consolidated. The article attempts to determine the level of modern constitutional abstraction of the regulation of the territorial foundations of local self-government.

Keywords: constitutional reform of 2020, constitutional regulation of local self-government, local self-government

For citation: Tsvetkov V. V., Rusakov M. I. Modern constitutional and legal regulation of the territorial organization of local self-government in Russia: results of the constitutional reform in 2020. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2021, no. 3 (55), pp. 103–108. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2021-3-103-108>.

© Цветков В. В., Русаков М. И., 2021

Территориальная организация местного самоуправления – сложносоставная интегративная конструкция в правовой системе нашего государства. Она представляет собой совокупный объем нормативных предписаний, отражающих правила пространственной организации и функционирования местного самоуправления. Пространственная организация любой публичной власти строится на формировании субординационных взаимоотношений между субъектом и объектом управления в заданной сигнатуре, территории, то есть пространстве. Также пространственная организация подразумевает выстраивание иерархических, договорных или партнерских отношений с другими субъектами управления. К примеру, органы местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, могут заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения. Другим примером может служить государственный контроль за органами местного самоуправления. Как известно, контроль является способом или формой управления. В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления обязаны предоставлять государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

Традиционно в правила территориальной организации местного самоуправления принято включать нормы, регулирующие общественные отношения в сфере установления и последующего изменения статуса территории, на которой осуществляется местное самоуправление, ее состава, а также определения и изменения границ муниципального образования.

Законодательное обособление высшей формы абстракции эти нормы получили в Конституции Российской Федерации и во второй главе федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – основной закон о местном самоуправлении). Помимо этого, отдельные правила пространственной организации местного самоуправления можно встретить и в других нормативных правовых актах. К примеру, в Земельном кодексе речь идет о составе территории муниципального образования, который предусматривает распределение полномочий между субъектами публичного управления в области земельных отношений, регулирует

общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, устанавливает принципы соотношения границ населенных пунктов и муниципальных образований и много другое. В Законе Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» устанавливаются особенности определения границ и статуса муниципального образования на территории с особым порядком управления и т. п.

Кроме федеральных законов, особенности территориально-пространственной организации местного самоуправления закрепляются и в законах субъектов Российской Федерации. Например, территориальные особенности местного самоуправления определены в Законе города Москвы о местном самоуправлении, в Законе Республики Татарстан об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан, в Законе Нижегородской области о местном референдуме и в других. В целом эффективность их регулятивного воздействия зависит от менеджмента государственной власти субъекта Федерации и проводимых ею социально-экономических преобразований. Так, форматирование основного закона о местном самоуправлении в части изменения принципов территориальной организации не всегда влечет мгновенную реакцию субъектов Федерации.

Не стоит забывать и про подзаконные правовые акты и муниципальные правовые акты, которые также содержат правила территориальной организации местного самоуправления. Множественность методических рекомендаций, устанавливаемых как федеральными органами, так и органами государственной власти субъекта, вообще не позволяет сформировать исчерпывающее представление о подзаконном правовом регулировании территориальных особенностей организации местного самоуправления. В силу специфики квалифицированного контроля за правовым регулированием местного самоуправления отдельные аспекты анализа пространственной характеристики местного самоуправления можно встретить в соответствующих докладах Министерства юстиции Российской Федерации. Однако структура документа не имеет фундаментальных аналитических результатов, не содержит факторного анализа развития социальных отношений в сфере территориальной организации местного самоуправления, алгоритмов принятия решений органами публичной власти и носит информационно-справочный характер.

Обычно описание территориальной организации местного самоуправления начинается исследователями с формирования понимания термина «муниципальное образование».

В настоящее время Конституция Российской Федерации не содержит определения этого понятия, хотя и использует этот термин. Понятие «муниципальное образование» находится в статье 2 основного закона о местном самоуправлении и долгое время вызывает критику научного сообщества. Критика со стороны теоретиков права связана с технико-юридическими дефектами в законодательном построении понятия. Дело в том, что понятие муниципального образования относится к так называемым понятиям-перечням, то есть не содержит характерных отличительных свойств, а лишь объединяет перечень объектов, являющихся видами муниципальных образований. Кроме научного сообщества, имеется критика и со стороны правоприменителя. Связано это обстоятельство с неопределенностью статуса муниципального образования как публично-властного образования в основном в гражданско-правовых отношениях и соответствующей юрисдикции.

В научной среде характеристика признаков муниципального образования зачастую берется из ранее существовавшего Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – утративший силу закон о местном самоуправлении). Утратившая силу конструкция отождествлялась с наименованием населенной территории, имевшей местное самоуправление, собственность, бюджет и выборные органы. Исследователи и сегодня придерживаются позиции, что муниципальное образование должно содержать атрибутику пространственной, организационной, экономической и правовой основы местного самоуправления. Конструкция формируется с помощью системного анализа различных положений Конституции Российской Федерации и основного закона о местном самоуправлении. К примеру, статья 52 основного закона о местном самоуправлении указывает на то, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Из анализа статьи 10 основного закона о местном самоуправлении следует, что каждое муниципальное образование имеет свою территорию.

Системный анализ множества положений основного закона о местном самоуправлении и законов субъектов Российской Федерации, посвященных пространственной организации

муниципальной власти, позволяет сделать вывод, что в каждом муниципальном образовании устанавливается собственная структура органов местного самоуправления, поэтому в каждом муниципальном образовании есть глава муниципального образования. К основным управленческим формам в обеспечении решения вопросов местного значения можно отнести принятие муниципальных правовых актов, что будет характеризовать муниципальное образование как публично-правовое образование.

До конституционной реформы 2020 года текст Конституции Российской Федерации давал довольно абстрактную характеристику видов муниципальных образований. Основным законом государства в статье 131 содержал упоминание о городских и сельских поселениях. Грамматическая конструкция не давала исчерпывающего перечня видов местных территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, поэтому исследователям приходилось формировать перечень исходя из анализа иных нормативных правовых актов. Например, утративший силу закон о местном самоуправлении в статье 1, помимо городского и сельского поселения, содержал указание на несколько поселений, объединенных общей территорией и часть поселений как самостоятельные муниципальные образования.

Статья 12 утратившего силу закона о местном самоуправлении дополнительно указывала, что местное самоуправление осуществляется на территории городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов), внутригородские муниципальные образования городов Москвы, Санкт-Петербурга и других городов.

Таким образом, закон давал широкие полномочия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в определении понимания территориальной организации местного самоуправления. Законы субъектов Федерации закрепляли административно-территориальное деление и определяли наименование статуса муниципального образования в конкретном регионе самостоятельно. Это положение создавало проблемы особого рода.

Ярким примером является районирование субъектов Федерации. В 1996 году Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что «район, непосредственно входящий в состав республики, может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых согласно статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации имеет право быть

муниципальным образованием и наделяется всеми правами, предусмотренными ее статьями 130, 131, 132. При таких обстоятельствах обязательное наделение района правами муниципального образования означало бы, что городские и сельские поселения, входящие в состав района, такое право вопреки статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации утрачивают и становятся лишь подразделениями данного муниципального образования, что не приближало бы органы местного самоуправления к населению, а напротив, отдаляло бы их от него» [1].

Как следствие подобной неопределенности в видах муниципальных образований, субъекты Российской Федерации устанавливали систему в основных законах субъектов даже с открытым перечнем. Таким образом, сформировать полный перечень видов муниципальных образований было невозможно, а практика признания отдельных положений конституций, уставов и законов субъектов Федерации положениям федеральной конституции продолжалась несколько лет.

С появлением основного закона о местном самоуправлении в 2003 году перечень муниципальных образований стал исчерпывающим. До 2013–2014 года для статусной характеристики территории, на которой осуществляется местное самоуправление, достаточно было сделать одну логическую операцию: сложить перечень видов муниципальных образований, перечисленных в определении понятия «муниципальное образование», и перечень видов муниципальных образований, содержащихся в законах городов Москвы и Санкт-Петербурга, посвященных организации местного самоуправления. К примеру, на территории города Москвы местное самоуправление осуществляется на территории муниципальных округов, городских округов, поселений. На территории города Санкт-Петербурга функционировали муниципальный округ, город, поселок как разновидности внутригородских муниципальных образований.

Стоит отметить, что 2012–2014 годы характеризовались очередным витком развития законодательства о местном самоуправлении. Речь идет о появлении новых организационных моделей в формировании органов местного самоуправления, а также появлением новых видов муниципальных образований. Принято считать, что реформирование связано с Всероссийским съездом муниципальных образований в 2013 году, где принято решение о реализации

принципа «приближения власти к населению». Об этом же неоднократно говорил и Президент Российской Федерации В. В. Путин. В тот период тезисы о приближении власти к народу на муниципальном уровне неоднократно прямо или косвенно звучали на мероприятиях, посвященных системе публичного управления. Особенностью реформы стало не изменение способов взаимодействия органов и должностных лиц с населением, а изменение территориальной организации местного самоуправления лишь в трех городах. По своей сути эксперимент можно считать закончившимся, однако в уставах крупных городских округов положение, указывающее на возможность преобразования в городские округа с внутригородским делением, пришлось включить.

Организация местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением не получила детального законодательного регулирования на федеральном уровне. Законодатель в большинстве случаев отождествил значение городского округа и городского округа с городским делением. Для характеристики же сфер реализации полномочий внутригородского района в основном закон о местном самоуправлении включена статья 16.2. На сегодняшний день перечень «вопросов» для внутригородского района остается открытым. В остальном правовое регулирование деятельности внутригородских районов полностью возложили на субъекты Федерации. Законами соответствующих субъектов в Челябинске, Махачкале и Самаре их статус получил наименование района.

Отметим, что 2019 год ознаменовался появлением нового муниципального образования – муниципальной округ. Применяемое «законодательное клеше» муниципальной окружной реформы в субъектах Российской Федерации еще предстоит оценить, но прогнозы сделать уже можно. Исходя из значительного сокращения муниципальных образований первичного уровня, то есть городских и сельских поселений, а также полного совпадения границ новообразований и существовавших до этого муниципальных районов, можно сделать вывод, что происходит не столько территориальная, сколько организационная реформа местного самоуправления. К примеру, гарантированное ранее Конституцией Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления в сельских и городских поселениях в отдельных субъектах Российской Федерации перестало существовать реально. Так, в марте 2020 года в Ставропольском крае остались

лишь городские округа и муниципальные округа. По данным Минюста России [2, с. 9], в целом по Российской Федерации количество муниципальных образований указанного первичного уровня сократилось в 2019 году на 627 единиц и имеет тенденцию к дальнейшему сокращению. Переход на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления лишил сельское население возможности создания поселений.

Отдельные исследователи связывают окружную реформу со «сменой фасада» в территориальной организации местного самоуправления. Считается, что территориальная организация связана с изменением границ или состава территории, основанной на исторически сложившихся традициях или проводимой субъектом Федерации социально-экономической политике. В случае же переименования муниципального района в муниципальный округ не происходит ничего, кроме организационных изменений. Сокращается численность муниципальных образований, депутатского корпуса, а сельские администрации поселений получают статус территориальных органов муниципальных округов с «угрозой ликвидации в любой момент». Считаем, что мгновенная или затяжная реакция на изменения основного закона о местном самоуправлении и является своего рода политикой субъекта Федерации. В этом случае ни о каких местных, исторических и иных традициях речи не идет.

До конституционной реформы 2020 года Конституция Российской Федерации вообще не содержала грамматической конструкции, отождествляющейся с термином «виды муниципальных образований». Вид муниципального образования – это термин, который активно используют исследователи и педагогические работники для решения научных и дидактических задач. Основной закон о местном самоуправлении использовал термин «вид муниципального образования», но не отождествлял его с перечнем, содержащимся в понятии муниципального образования (статьи 19, 23 основного закона о местном самоуправлении). Таким образом, «вид муниципального образования» – это термин, используемый в подзаконном правовом регулировании и правоприменительной сфере для обозначения одной из смысловых единиц, содержащихся в понятии муниципального образования, закрепленном в основном законе о местном самоуправлении.

Основной закон о местном самоуправлении в период с 2003 по 2008 год не содержал иных

конструкций, кроме перечня муниципальных образований в статье 10. Однако в традиционную декабрьскую редакцию 2008 года в статью 10 законодателем включена грамматическая конструкция, содержащая указание на наделение перечисленных «муниципальных образований статусом». Разночтение в терминологических конструкциях могло бы снять конституционное закрепление понятия «статус территории, на которой осуществляется местное самоуправление», однако видно, что 131 статья Конституции Российской Федерации теперь содержит указание на «виды» муниципальных образований, «которые устанавливаются федеральным законом».

В общем понимании «виды муниципальных образований» как элемент территориальной организации местного самоуправления должны подлежать понятному и четкому классификационному критерию. К примеру, теоретики организационного моделирования местного самоуправления делят муниципальное образование на два уровня. В первичный уровень входит муниципальное образование, не имеющее возможности осуществлять отдельные государственные полномочия, к которым будут относиться сельские и городские поселения, внутригородские районы. Вторичный уровень состоит из оставшегося перечня муниципальных образований и подразумевает неразрывную связь муниципального аппарата с государственным управлением.

Считаем, что конституционная реформа 2020 года в регулировании понимания места муниципального образования в системе территориального устройства государства не претерпело существенных изменений. Исключение традиционного перечня видов муниципальных образований первичного уровня (городских и сельских поселений) из текста основного закона позволяет говорить о повышении роли государственной власти субъекта в территориально-организационной характеристике местного самоуправления в сельской местности. Появление термина «виды муниципальных образований» в нормативном правовом акте высшей юридической силы является свидетельством влияния высшей правоприменительной практики на волю законодателя. Исчерпывающий перечень наименований территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, в основном законе о местном самоуправлении имеет тенденцию к расширению в связи с государственной политикой и сокращением влияния местных, исторических и иных традиций.

Список источников

1. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 № 1-П // Российская газета. 1997. 6 февраля.
2. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) / под общ. ред. Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю. С. Любимова. Москва, 2020. 111 с.

References

1. On the case of checking the Constitutionality of the Law of the Udmurt Republic of April 17, 1996 «On the system of State Authorities in the Udmurt Republic»: resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 24, 1997, no. 1-P. *Rossiyskaya gazeta*, 1997, 6 February. (In Russ.)
2. Report on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation (for 2019 and the first half of 2020). Under the general ed. of the First Deputy Minister of Justice of the Russian Federation Y. S. Lyubimov. Moscow, 2020. 111 p. (In Russ.)

Информация об авторах

- В. В. Цветков** – кандидат юридических наук, доцент;
М. И. Русаков – кандидат юридических наук.

Information about the authors

- V. V. Tsvetkov** – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor;
M. I. Rusakov – Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 05.04.2021; одобрена после рецензирования 12.05.2021; принята к публикации 31.08.2021.

The article was submitted 05.04.2021; approved after reviewing 12.05.2021; accepted for publication 31.08.2021.