

Процессуальное обеспечение изменения границ муниципальных образований

Procedural security boundary changes municipalities

Е.П. Забелина,
кандидат юридических наук,
член Экспертного совета
Всероссийского совета местного
самоуправления

Аннотация: В настоящей статье анализируется законодательство Российской Федерации, регулирующее порядок изменения границ муниципальных образований, раскрываются полномочия органов местного самоуправления в этой сфере, а также высказываются предложения по совершенствованию правовых процедур, обеспечивающих реализацию материальных норм, используемых при решении вопросов территориальной организации местного самоуправления.

Ключевые слова: конституция, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, голосование, сход, население, инициативная группа граждан, муниципальное образование.

Abstract: This article analyzes the legislation of the Russian Federation governing the procedure for changing the borders of municipalities, reveals the powers of local authorities in this area, as well as proposals on improvement of legal procedures, ensuring the implementation of the substantive norms used in resolving issues of territorial organization of local self-government.

Key words: constitution, Federal law, law of subject of Russian Federation, bodies of state power, bodies of local self-government, voting, gathering, population, initiative group of citizens, municipality.

Разделение территории Российской Федерации на муниципальные образования имеет принципиальное значение для осуществления местного самоуправления. Таким способом определены пространственные пределы, на которых население муниципальных образований реализует свои права по решению вопросов местного значения непосредственно и через органы местного самоуправления на основе конституционных принципов, законодательства и муниципальных правовых актов. В связи с этим муниципальные образования следует рассматривать не только как определенную населенную территорию. Муниципальные образования представляют собой статусную категорию муниципального права, аккумулирующую в себе социально-политические, правовые и экономические признаки¹. Эти признаки муниципальных

образований подтверждаются положениями статьи 131 Конституции РФ о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях². Конституционной гарантией устойчивости муниципальных образований является часть 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации, которой установлено, что изменение границ территорий, где осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Как известно, в принятом в 1994 году Гражданском кодексе РФ, эти территории стали называться муниципальными образованиями³. В дальнейшем данное понятие стало использоваться в законодательстве о местном самоуправлении, в научной и учебной литературе⁴.

Содержащиеся в статье 131 Конституции РФ положения нашли отражение в главе 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)⁵. Этим Законом, прежде всего, констатируется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских и сельских поселениях, в муниципальных районах, в городских округах, включая территории внутригородских районов, а также на внутригородских территориях городов федерального значения. Он же закрепляет права субъектов РФ своими законами устанавливать и изменять границы территорий муниципальных образований, а также наделять их соответствующим правовым статусом, в том числе статусом муниципального района и городского округа.

Следует отметить, что субъекты РФ достаточно активно пользуются этим правом, о чем свидетельствует подвижность структуры состава муниципальных образований. В последнее время наметилась тенденция сокращения муниципальных образований. Так, если на 1 января 2015 года имелось 22991 муниципальных образований, то по состоянию на 1 января 2016 года их количество сократилось до 22401⁶. С учетом вступивших в силу в течение 2015 года соответствующих законов субъектов РФ было принято 267 актов по вопросам изменения территориальной организации местного самоуправления, в том числе 27 актов об изменении границ муниципальных образований⁷.

В статьях главы 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления» Федерального закона № 131-ФЗ нашло развитие конституционное положение об обязательности учета мнения населения при решении вопросов об изменении границ соответствующих муниципальных образований. Однако в Конститу-

ции РФ не определены методы его выявления, что повышает значение статьи 12 «Изменение границ муниципальных образований» Федерального закона № 131-ФЗ. Ее анализ показывает, что мнение населения выявляется следующими способами. *Во-первых*, население вправе инициировать изменение границ муниципальных образований. *Во-вторых*, население наделяется правом давать согласие на изменение границ муниципальных образований. Такое согласие требуется при изменении границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, а также при изменении границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущих отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов. Требуется согласие населения соответствующих населенных пунктов и при решении вопроса об изменении границ поселений, влекущее отнесение отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений. *В-третьих*, населению дано право высказывать мнение при изменении границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов и поселений.

Такая интерпретация конституционной нормы об участии населения в решении вопросов изменения границ муниципальных образований соответствует сущности местного самоуправления, закрепленной в статье 1 Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно части 2 этой статьи именно население призвано решать непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросы местного значения. Первостепенным условием их решения является четкое определение границ каждого от-

дельно взятого муниципального образования, так как его пространственными пределами во многом обусловлены объемы финансовых и иных ресурсов, формы и методы решения вопросов местного значения. Следовательно, без участия населения решать эти вопросы нельзя.

Содержащиеся в статье 12 Федерального закона № 131-ФЗ материальные нормы, определяющие участников правовых отношений, возникающих при решении вопросов изменения границ муниципальных образований и их полномочия, не обеспечиваются в должной мере процессуальными нормами. В названной статье к процессуальным нормам относится лишь одна, которой определено, что согласие населения устанавливается путем голосования. Однако процедуры проведения голосования в ней не раскрыты. Для этого федеральный законодатель использует отсылочные нормы к другим законодательным актам. Такой прием процессуального обеспечения материальных норм допустим, но он усложняет их использование правоприменителями.

Согласно части 1 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом⁸ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Следовательно, без обращения населения к региональному законодательству, которым регламентируются процедуры проведения референдума, невозможно воспользоваться указанной инициативой⁹. Таким требованием обусловлена необходимость принятия субъектами РФ собственных законов по данному вопросу. В процессе его исполнения соответствующие законы были приняты во всех субъектах РФ. Анализ Закона Псковской области от 12 февраля 2009 года № 837-ОЗ «О местном референдуме в Псковской области»¹⁰, к примеру, показывает, что в нем определен достаточно чет-

кий порядок выдвижения инициативы населения проведения местного референдума. Согласно данному Закону, его могут инициировать как один гражданин РФ, так и группа граждан РФ, имеющих право на участие в местном референдуме. В составе инициативной группы должно быть не менее десяти человек. Право собирать подписи в поддержку голосования инициативная группа приобретает после получения в комиссии местного референдума муниципального образования регистрационного свидетельства. При этом необходимо поддержка пяти процентов от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории соответствующего муниципального образования, но не менее 25 подписей. Получение такого количества подписей является основанием для того, чтобы представительный орган муниципального образования назначил голосование в поддержку инициативы об изменении границ муниципального образования.

Если большинство участников голосования поддержит инициативу об изменении границ муниципального образования, то у представительного органа муниципального образования возникает обязанность организовать работу по выявлению согласия населения на их изменение.

Однако установленный порядок выявления позиции населения по инициативе одного или нескольких граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, как нам представляется, только затягивает решение этого вопроса, ведет к дополнительным, пожалуй, необоснованным расходам местных бюджетов, которые, как известно, в большинстве своем дефицитны. Поэтому, по нашему мнению, процедуры поддержки инициативы населения об изменении границ муниципальных образований следовало бы упростить. В этих целях, например, можно было бы использовать метод опроса определенного количества граждан соответствующего муниципального образования. Это позволило бы инициаторов из числа жителей муници-

пального образования поставить в равные условия с органами местного самоуправления и органами государственной власти, инициативы которых по данным вопросам не требуют поддержки населения путем проведения местного референдума.

Как показывает практика, установлен достаточно сложный порядок для получения согласия населения на изменение границ муниципальных образований. В Федеральном законе № 131-ФЗ нет единого подхода к определению порядка получения согласия населения при решении вопросов изменения границ муниципальных образований.

В соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ согласие населения поселений и (или) населенных пунктов, переходящих при изменении границ муниципальных районов, к которым они относились, в состав других муниципальных районов выявляется путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако объективной потребности в отсылке к этой норме нет. Она лишь подтверждает необходимость проведения соответствующего голосования, но не определяет порядок его проведения. Поэтому было бы уместнее в части 2 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ для определения порядка голосования по этому вопросу сделать отсылку к части 5 статьи 24 названного Федерального закона, в соответствии с которой голосование проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума. В то же время наличие двух отсылочных норм для того, чтобы «найти» нужные процессуальные нормы усложняет решение вопросов по выявлению согласия населения на изменение границ муниципальных образований. Думается, что вполне достаточно было бы сориентировать правоприменителей на соответствующий региональный закон. Ведь аксиоматично, что он не должен противоречить

федеральному закону, регулиющему правовые отношения, возникающие при проведении местных референдумов.

Представляется неудачной и содержащаяся в части 2 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ ссылая на его статью 25¹ о том, что для решения вопросов изменения границ муниципальных образований могут использоваться сходы граждан. Судя по названной норме, в статье 25¹ определен порядок проведения сходов граждан. Однако в реальности в ней перечислены случаи, когда могут проводиться сходы граждан и когда их решения признаются легитимными. Процедурные вопросы в этой статье не регулируются, т.е. в ней не определено, каким образом должно приниматься соответствующее решение.

Следует заметить, что решения схода граждан недостаточно для осуществления последующих действий, обусловленных принятием регионального закона об изменении границ муниципальных районов. В этих случаях необходимо еще и выявление мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов. Однако в анализируемой части 2 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ нет нормы о том, каким образом это мнение выявляется.

Подобные недочеты обнаруживаются и в части 3 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ, которой предусмотрена возможность рассмотрения на сходах граждан вопроса об изменении границ поселений, влекущих отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений. И в этом случае неясно, каким образом должно выявляться мнение представительных органов соответствующих поселений.

В части 2¹ статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что представительные органы соответствующих муниципальных районов выражают мнение населения этих муниципальных образований в случаях изменения границ муниципальных районов и входящих в их состав

поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений, поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов. Кроме того, в этих случаях требуется, чтобы население поселений и городских округов дало согласие на такое изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений. При этом населению не предоставлено право непосредственно выразить свое согласие путем голосования. Его выражают представительные органы соответствующих муниципальных районов. Такая сложная законодательная конструкция части 2¹ статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ может исполняться должным образом при наличии соответствующих процессуальных норм. Однако их нет в действующем законодательстве.

Столь же сложно выявляется позиция населения при изменении границ внутригородских районов. В этом случае, согласно части 4¹ статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ требуется, во-первых, выяснить мнение населения каждого из внутригородских районов в порядке, который определяется уставом внутригородского района, и, во-вторых, получить согласие населения всего городского округа с внутригородским делением, которое уполномочивается выразить представительному органу городского округа с внутригородским делением. Однако порядок действий представительного органа муниципального образования также не определен. Не установлены и гарантии тому, что представительный орган городского округа с внутригородским делением объективно отразит позицию населения по данному вопросу.

Право проявить инициативу на изменение границ муниципального образования статьей 12 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется не только за населением, но и за органами местного самоуправления и органами государственной власти. В связи с использованием в этой статье понятия «органы государственной власти» возникла

неопределенность в части полномочий федеральных органов государственной власти при инициировании изменений границ муниципальных образований. Понятие «органы государственной власти» можно понимать как обобщающее понятие, охватывающее как федеральные, так и региональные органы государственной власти. Именно так записано в статьях 13, 13¹ и 13² Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих вопросы преобразования муниципальных образований. Отсутствие такой конкретизации в статье 12 позволяет предположить, что в решении вопросов изменения границ муниципальных образований могут участвовать только органы государственной власти субъектов РФ. Ведь иначе федеральному законодателю не было бы смысла расшифровывать понятие «органы государственной власти» в следующих, после двенадцатой, статьях Федерального закона № 131-ФЗ.

Такая позиция укрепляется при обращении к статье 5 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой перечислены полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления. Среди них нет права проявлять инициативу для изменения границ муниципальных образований. Они вправе определять общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, что корреспондируется с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ. Инициирование изменения границ муниципальных образований вряд ли относится к общим принципам.

В связи с указанной правовой неопределенностью законодатели субъектов РФ устраняют ее путем закрепления права федеральных органов государственной власти инициировать изменение границ муниципальных образований. Так, в статье 6 Закона Псковской области от 9 октября 2006 года № 580-ОЗ «О местном самоуправлении в Псковской области»¹¹, указывающей кому принадлежит право инициативы изменения границ муниципальных образова-

ний и их преобразования, названы органы государственной власти области и федеральные органы государственной власти. Между тем, уточняя норму Федерального закона № 131-ФЗ, областной законодатель, по нашему мнению, вышел за пределы предметов своего ведения. Нормы федерального уровня должны уточняться только федеральным законодателем, поэтому вполне логично предположить, что материальные федеральные нормы должны обеспечиваться федеральными процессуальными нормами.

Небезынтересно, что порядок реализации выше закрепленной инициативы в части 2 статьи 6 названного Псковского закона определен только для органов местного самоуправления, Администрации области и Псковского областного Собрания депутатов. В ней записано, что их инициатива реализуется изданием соответствующего нормативного правового акта. Аналогичное правило для федеральных органов государственной власти не сформулировано в данном Законе. В связи с этим нет ясности, каким образом они могут реализовывать закрепленное в рассматриваемом Законе Псковской области полномочие инициировать корректировку территориальной организации местного самоуправления в Псковской области. Такое положение также подтверждает необоснованность вышеназванного уточнения региональным законом.

В статьях второй главы Федерального закона № 131-ФЗ тринадцать раз используется слово «оформляется», когда речь идет о легализации инициативы органа местного самоуправления или органа государственной власти, обусловленной необходимостью изменения границ муниципального образования (часть 1 статьи 12), преобразования муниципального образования (часть 2 статьи 13), их инициативы по упразднению поселения (часть 2 статьи 13¹), а также по созданию на межселенной территории вновь образованного муниципального образования (часть 1 статьи 13²).

Кроме того, Федеральный закон предусматривает, что инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением схода граждан, проживающих в таком поселении (часть 2 статьи 13¹). И, наконец, инициатива граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, о создании вновь образованного поселения, оформляется решением схода указанных граждан (часть 1 статьи 13²). Думается, что властные органы, включая сходы граждан, принимают решения, а не занимаются «оформлением чего-либо». Такое их статусное положение должно в полной мере отражаться в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Представляется, что в названном выше Законе Псковской области, использовано более точное слово для реализации инициатив участников изменения границ муниципальных образований. Этим Законом установлено, что соответствующие инициативы утверждаются решением органа публичной власти. И сход граждан должен утверждать свои решения, а не оформлять их. Именно таким способом проявляется их властная воля и создаются правовые условия для последующих действий по реализации инициатив об изменении границ муниципальных образований.

Наличие указанных сложных конструкций и неточностей в статьях главы 2 Федерального закона № 131-ФЗ, большое количество отсылочных норм и в то же время слабая процессуальная обеспеченность имеющихся в ней статей ставит вопрос о повышении уровня процессуального обеспечения деятельности по изменению территориальной организации местного самоуправления. Данный вопрос может быть решен, по нашему мнению, двумя способами. Возможно его решение, во-первых, путем внесения изменений в статьи главы 2 Федерального закона № 131-ФЗ, включением в них процессуальных норм, обеспечивающих реализацию населением своего права на инициирование изменений границ муниципальных образова-

ний, а также процессуальных норм, обеспечивающих выявление согласия населения на корректировку территориальной организации местного самоуправления и учета его мнения при решении данных вопросов. Целесообразно также уточнение порядка реализации соответствующих инициатив органами государственной власти. При этом следовало бы исключить федеральные органы государственной власти из числа участников деятельности по непосредственному решению вопросов территориальной организации местного самоуправления. В то же время следует более полно отразить общие принципы в сфере определения и изменения границ муниципальных образований. Такая работа представляется актуальной. В связи с тем, что вторая глава Федерального закона №131-ФЗ является одной из самых востребованных в правоприменительной практике, содержащиеся в ее статьях нормы должны быть безупречными по критериям юридической техники.

В то же время, для более кардинального решения вопросов как процессуального обеспечения изменения границ муниципальных образований, так и осуществления местного самоуправления в целом, целесообразно разработать и принять Муниципальный кодекс Российской Федерации.

Структурно Муниципальный кодекс РФ видится состоящим из двух разделов. В первый раздел следовало бы включить в соответствии с главами Федерального за-

кона №131-ФЗ материальные нормы, в том числе устанавливающие полномочия субъектов муниципального права по территориальной организации местного самоуправления. Во втором разделе можно было бы в контексте с соответствующими главами первого раздела Муниципального кодекса РФ утвердить процедуры реализации материальных норм, в том числе регулирующие вопросы изменения границ муниципальных образований.

Как нам представляется, принятие Муниципального кодекса РФ позволило бы повысить уровень регулирования правовых отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления, четко определить компетенцию его субъектов и закрепить в этом же кодексе систему процедур, обеспечивающих надлежащее исполнение ими своих полномочий и других материальных норм. Объединение в одном кодифицированном правовом нормативном акте федерального уровня материальных и процессуальных норм существенно повысит и эффективность их применения на практике, что положительно отразится на качестве всей муниципальной деятельности. Таким образом, будут созданы условия, способствующие повышению уровня благосостояния населения нашей страны. Ведь именно для этого в современную российскую действительность внедрено местное самоуправление.

¹ Подробно об этом см.: Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М., 2012 С. 134-148.

² Поселенческий принцип в основу территориальной организации местного самоуправления был положен Указом Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которым было утверждено «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы». // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

³ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ См.: Например, Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. 3-е изд. М., 2010. С. 298-302.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (здесь и далее - первая публикация).

⁶ Во исполнение Федерального закона № 131-ФЗ по состоянию на 30 апреля 2005 года были установлены границы 24372 муниципальных образований // Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. учеб. С. 310.

⁷ См.: Местное право. 2016. № 2. С. 17.

⁸ Имеется в виду Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд. // под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М., 2015 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Псковская правда. 2009. 17 февр. № 30.

¹¹ Псковская правда. 2006. 21 окт. № 218-219.