

## Секция «Юриспруденция»

УДК 34

# КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОСТАВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ОТРАЖАЮЩИХ ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ю.Г. Калянова**, Нижегородский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Нижний Новгород, Россия),  
e-mail: Liberty-89@mail.ru

**Аннотация.** В статье представлена практика реализации субъектами Российской Федерации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по установлению критериев состава муниципальных образований, предусматривающий единственный способ формирования органов местного самоуправления, выявлены проблемы правоприменения Постановления и предложены пути их разрешения.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, критерии, субъект Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации.

## CRITERIA FOR DETERMINING OF COMPOSITION OF MUNICIPAL FORMATIONS REFLECTING OBJECTIVE FEATURES OF LOCAL GOVERNMENT DUE TO LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** The article introduces practice of the Russian Federation subjects in order to implement the decisions of the constitutional court that determines the criteria for the municipal units how to form local authorities bodies, reveal problems and look for the ways how to solve them.

**Keywords:** municipal unit, criteria, subject of Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation.

Итогом муниципальной реформы 2014 года стало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации [1], которое подвело в известном смысле черту под новым этапом муниципального строительства [1]. Конституционный Суд признал положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, но при этом предложил субъектам Российской Федерации до 1 июня 2016 года конкретизировать принятые в 2014 – 2015 годах законы по вопросам организации местного самоуправления в соответствии с интерпретацией конституционно-правового смысла новелл, изложенных в Постановлении.

В результате проведенного анализа законодательства субъектов Российской Федерации более половины субъектов Российской Федерации скорректировали свои региональные акты в сфере организации местного самоуправления. Изменения, в основном, касались порядка избрания глав муниципальных образований: был установлен альтернатив-

ный способ избрания главы сельского поселения, городского поселения, о чем говорилось в основных выводах Конституционного Суда, либо установлен один из способов избрания главы муниципального образования с учетом введенных критериев определения состава муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления. В реализации последнего, но на наш взгляд наиболее важного вывода Конституционного Суда, наблюдаются различные подходы регулирования данного вопроса в региональных актах. Так, некоторые субъекты Российской Федерации пошли самым простым путем, предусмотрев критерий, который установлен самим Конституционным Судом, по словам судьи этого же Суда Н.С. Бондаря как «степень концентрации возложенных на местное самоуправление публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение» [2, 10]. Причем этот критерий используется как в отношении муниципальных районов и городских округов, так и городских поселений.

Другая группа субъектов Российской Федерации определила критерии состава муниципальных образований исключительно формально, например, «наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями» [9], «поселения, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан» [5], поселения, в котором полномочия местной администрации возложены на местную администрацию муниципального района» [6] и т.д.

Третьи субъекты Российской Федерации разработали собственные критерии определения состава муниципальных образований, исходя из предполагаемых особенностей осуществления местного самоуправления на соответствующих территориях. Например: муниципальное образование, в пределах территории которого установлена пограничная зона [4]; в муниципальном образовании ведущая роль в структуре экономики отведена энергетической либо транспортной отрасли [7]; на территории находятся федеральные суды [3], и (или) государственные предприятия (или) государственные учреждения [8] и т.д.

Полагаем, в настоящее время обоснованно поставить вопрос: насколько установленные законами субъектов Российской Федерации критерии являются объективными и отражают степень концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение?

Представляется, что в основе установления критериев состава муниципальных образований должны лежать объективные особенности осуществления местного самоуправления на данной территории. Отнесение данного полномочия к компетенции субъектов Российской Федерации может привести к разбалансировке принципов организации местного самоуправления. Так, критерий «установление на территории пограничной зоны» в одном субъекте Российской Федерации может не применяться в другом, что, наверное, нельзя признать целесообразным.

Считаем, что критерии состава муниципальных образований, отражающих объективные особенности осуществления местного самоуправления, следует установить в федеральном законодательстве. Это кроме обеспечения единообразия подходов, обеспечит дополнительные гарантии реализации права населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления на соответствующей территории.

В федеральном законодательстве необходимо определить минимальное количество унифицированных критериев состава муниципальных образований с целью сохранения юридического равенства муниципальных образований на всей территории Российской Федерации. Эти объективные особенности могут быть связаны как с территориальными, так и

экономическими основами местного самоуправления. В частности, к таким критериям, на наш взгляд, могут быть отнесены:

а) на территории муниципального образования определен режим приграничной территории;

б) муниципальному образованию, либо территории, на которой полностью или частично находится муниципальное образование, федеральным законодательством придан специальный (особый) правовой статус (моногород, наукоград, ЗАТО и т.д.);

в) доля межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации, превышает предельный процент собственных доходов муниципального образования;

г) осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта Российской Федерации, либо в случаях, установленных федеральными законами, федеральными органами государственной власти.

В то же время, представляется, что субъектам Российской Федерации следует предоставить право введения дополнительных критериев исходя из региональных особенностей (например, численности населения, географического положения, исторических традиций).

### **Литература:**

1. Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46 – 54.

2. Закон Архангельской области от 01.07.2016 № 444-27-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.07.2016.

3. Закон Кемеровской области от 25.12.2015 № 127-ОЗ "О внесении изменения в статью 2 Закона Кемеровской области «Об отдельных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2015.

4. Закон Мурманской области от 27.05.2016 № 2014-01-ЗМО «О внесении изменения в статью 2 Закона Мурманской области «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Мурманской области и избрания глав муниципальных образований Мурманской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.05.2016.

5. Закон Приморского края от 30.05.2016 № 825-КЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Приморского края «О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.05.2016.

6. Закон Саратовской области от 28.03.2016 № 38-ЗСО "О внесении изменений в Закон Саратовской области «О порядке избрания глав муниципальных образований в Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации

информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 04.04.2016.

7. Закон Сахалинской области от 13.07.2016 № 61-ЗО «О внесении изменений в статьи 1 и 2 Закона Сахалинской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов, а также о порядке избрания и полномочиях глав муниципальных образований в Сахалинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru/>, 19.07.2016.

8. Закон Смоленской области от 21.04.2016 № 48-з «О внесении изменения в статью 4 областного закона «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Смоленской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Смоленской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Смоленской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 21.04.2016.

9. Закон Республики Татарстан от 31.05.2016 № 36-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.06.2016.1.

10. Закон Челябинской области от 01.06.2016 № 354-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.06.2016.

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 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. – 2015. – № 50. – С. 7226.

## References:

1. Babichev I.V. O nekotoryh aktual'nyh tendencijah i zadachah razvitija mestnogo samoupravlenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2016. № 3. S. 46 – 54.

2. Zakon Arhangel'skoj oblasti ot 01.07.2016 № 444-27-OZ «O vnesenii izmenenij v oblastnoj zakon «O realizacii gosudarstvennyh polnomochij Arhangel'skoj oblasti v sfere pravovogo regulirovanija organizacii i osushhestvlenija mestnogo samoupravlenija» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 05.07.2016.

3. Zakon Kemerovskoj oblasti ot 25.12.2015 № 127-OZ "O vnesenii izmenenija v stat'ju 2 Zakona Kemerovskoj oblasti «Ob otдел'nyh voprosah organizacii i dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija municipal'nyh obrazovanij» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2015.

4. Zakon Murmanskoy oblasti ot 27.05.2016 № 2014-01-ZMO «O vnesenii izmenenija v stat'ju 2 Zakona Murmanskoy oblasti «Ob otдел'nyh voprosah formirovanija predstavitel'nyh organov municipal'nyh rajonov Murmanskoy oblasti i izbraniya glav municipal'nyh obrazovanij Murmanskoy oblasti» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 30.05.2016.

5. Zakon Primorskogo kraja ot 30.05.2016 № 825-KZ «O vnesenii izmenenij v stat'ju 3

Закона Приморского края «О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.05.2016.

6. Закон Саратовской области от 28.03.2016 № 38-ZSO "О внесении изменений в Закон Саратовской области «О порядке избрания глав муниципальных образований в Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 04.04.2016.

7. Закон Сахалинской области от 13.07.2016 № 61-ZO «О внесении изменений в ст. 1 и 2 Закона Сахалинской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов, а также о порядке избрания и полномочиях глав муниципальных образований в Сахалинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru/>, 19.07.2016.

8. Закон Смоленской области от 21.04.2016 № 48-з «О внесении изменений в ст. 4 областного закона «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Смоленской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Смоленской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Смоленской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 21.04.2016.

9. Закон Республики Татарстан от 31.05.2016 № 36-ZRT «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.06.2016.1.

10. Закон Челябинской области от 01.06.2016 № 354-ZO «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.06.2016.

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 ст. 35, частей 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 ст. 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. – 2015. – № 50. – С. 7226.

— ● —

### Сведения об авторе

Юлия Геннадьевна **Калянова**, аспирант факультета экономики и права, Нижегородский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Нижегород, Россия).

— ● —