

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра конституционного, административного и муниципального
права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
д.ю.н., профессор
А.А. Кондрашев
[Подпись]
« 16 » июня 20 17 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

030501.65 «Юриспруденция»

Городские округа как вид муниципального образования в системе
муниципально-территориального устройства

Научный руководитель *[Подпись]* 14.06.2017 доцент кафедры К.А.М. права Ромашин Д.В.
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник *[Подпись]* 24.05.2014 В.В. Черней
подпись, дата инициалы, фамилия

Рецензент *[Подпись]* 15.06.2017 заместитель начальника организационного управления Законодательного Собрания Красноярского края Н.Н. Петровых
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Красноярск 2017

Содержание.

<i>Введение</i>	3
Глава 1. Общая характеристика статуса городского округа как муниципального образования.	6
1.1. Правовая основа статуса городского округа.	6
1.2. Городской округ в системе муниципально-территориального устройства Российской Федерации.	14
1.3. Классификация городских округов.	33
1.4. Изменение границ и статуса городских округов.	35
Глава 2. Проблемы реализации муниципального законодательства при наделении муниципальных образований статусом городских округов (на примере Красноярского края)	55
2.1. Наделении муниципальных образований статусом городских округов (проблемы правоприменительной практики).	55
2.2. Основные направления развития законодательства о территориальном устройстве городских округов.	72
<i>Заключение</i>	75
<i>Список использованной литературы</i>	80
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	89
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	90
ПРИЛОЖЕНИЕ 3	91
ПРИЛОЖЕНИЕ 4	92
ПРИЛОЖЕНИЕ 5	97
ПРИЛОЖЕНИЕ 6	99

Введение

В ходе реформы местного самоуправления, начавшейся с принятием Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 131-ФЗ (далее по тексту - ФЗ № 131) был образован новый особый вид муниципального образования, получивший название городского округа. По первоначальному замыслу законодателя территория субъекта Российской Федерации должна быть поделена на территории городских и сельских поселений (которые, в свою очередь, объединяются в состав муниципальных районов, что и создает двухуровневую систему территориальной организации местного самоуправления) и городских округов.

Изменения, внесенные в муниципальное законодательство, разрешили субъектам РФ организовывать двухуровневую систему территориальной организации и в городских округах, в составе которых ранее не допускалось создавать поселений, имеющих статус муниципальных образований.

Несмотря на то, что городские округа появились более десяти лет назад, по настоящий день остается множество вопросов, связанных с их статусом как территориальных единиц, входящих в состав субъекта РФ.

Актуальность темы обусловлена особой значимостью городских округов в системе организации муниципального управления в Российской Федерации. Введение городского округа в систему территориальной организации местного самоуправления, как

показывает практика, не прошло беспроблемно. Требуют осмысления вопросы определения состава территории и определения границ как городских округов, не имеющих внутрирайонного деления, так и городских округов с внутригородским делением.

Совершенствование законодательства в указанной сфере представляется необходимым в целях обеспечения реализации прав граждан на участие в управлении на местном уровне, качественного предоставления жителям муниципальных услуг и оптимизации бюджетных расходов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации правового статуса городского округа как вида муниципального образования в системе муниципально-территориального устройства Российской Федерации.

Предметом исследования городских округов составляют нормативные правовые акты международного, федерального, регионального и местного уровней, регулирующие и определяющие статус городского округа как муниципально-территориальной единицы, научные труды по данной теме, а также правоприменительные акты.

Основной целью работы является систематизированное представление теоретического материала по статусу городского округа, определение направлений совершенствования законодательства в данной сфере и правоприменительной практики.

Данные цели обусловили необходимость решения следующих **задач**:

- 1) изучить нормативно-правовую базу, определяющую

положение городского округа в системе муниципального территориального устройства;

2) выявить место городских округов в системе муниципально-территориального устройства субъекта РФ;

3) определить виды городских округов;

4) проанализировать и обобщить реализацию положений муниципального законодательства о городских округах;

5) выявить основные проблемы, связанные со становлением городских округов;

6) разработать предложения по совершенствованию положения городского округа.

Метод исследования. При изучении правового статуса городских округов были применены общенаучные и специальные методы исследования, включая исторический и сравнительно-правовой методы.

Информационной базой для анализа стали нормативно-правовые акты и иные источники права, публикации ученых и практиков, а также правоприменительные материалы.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы и приложений.

Глава 1. Общая характеристика статуса городского округа как вида муниципального образования.

1.1. Правовая основа статуса городского округа.

Статус городского округа как вида муниципального образования закреплен в нормативно-правовых актах на всех уровнях и в разной степени отражаются в международно-правовых актах, Конституции Российской Федерации, правовых актах федерального уровня, правовых актах законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов РФ, муниципальных правовых актах.

ФЗ № 131 дает перечень указанных актов в иерархической последовательности. Впервые в качестве одной из правовых основ местного самоуправления называются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы Российской Федерации¹.

Среди международных правовых актов в сфере муниципального права наибольшее значение имеет Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года (далее Хартия). Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована (без оговорок) Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ и вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г.².

¹ Васильев В.И. Муниципальное право России Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М. Юстицинформ, 2012.

² Бабичев И.В. Муниципальное право системно-структурный анализ юридических конструкций. - М.Норма,

Основные положения Хартии гласят, что:

- 1) принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции страны;
- 2) органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя;
- 3) право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств - членов Совета Европы демократическим принципам;
- 4) это право может быть непосредственно осуществлено именно на местном уровне;
- 5) существование облаченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление;
- 6) все это предполагает существование местных органов самоуправления, созданных демократическим путем, имеющих широкую автономию в области своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств³.

Принципы местного самоуправления, названные Хартией, относятся, в том числе, и к городскому округу как виду муниципального образования, в котором формируются органы местного самоуправления.

На конституционном уровне городской округ не упоминается, однако, любопытной представляется позиция А.К.Захарова, который указывает, что несмотря на отсутствие в Конституции РФ

Инфра-М, 2010.

³ Авакьян С. А. Муниципальное право России: учебник. М.: Проспект, 2009.

специальных норм об особенностях городского округа, город в ней упоминается в двух аспектах. Прежде всего, речь идет о Москве как о городе федерального значения и самостоятельном субъекте Российской Федерации, причем в этом качестве Москва фигурирует в восьми статьях. Кроме того, в статье 70 Конституция РФ, определяя Москву как столицу России, использует термин «город». Помимо этого, в ст. 131 указывается, что местное самоуправление осуществляется среди других территорий также и на территории городского поселения. И тем самым, городской округ, будучи разновидностью городского поселения, получает конституционное закрепление⁴.

В свою очередь, Конституция РФ закрепляет общие положения о местном самоуправлении, оставляя более подробное регулирования за федеральным законодательством, в котором, получает свое отражение и городской округ.

На федеральном уровне, городской округ, в первую очередь, регулирует ФЗ № 131. Данный закон наиболее подробно определяет положение городского округа в системе местного самоуправления, а именно в законе: 1) дается понятие городского округа; 2) определяется территория городского округа; 3) устанавливаются требования, предъявляемые к муниципальному образованию для наделения его статусом городского округа; 4) определяется минимально обязательная структура муниципальных органов городского округа; 5) определяются принципы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления городского

⁴ Захаров Александр Камоевич Правовая регламентация статуса городского округа // Общество и право. 2013. №3 (45) С.75-79.

округа; 6) устанавливается порядок проведения референдумов и муниципальных выборов в городском округе; 7) определяется перечень вопросов местного значения городского округа и порядок их реализации.

Кроме ФЗ № 131 на федеральном уровне отдельные вопросы статуса городского округа регулируются положениями Градостроительного кодекса РФ⁵ в части территориального планирования. Также статус городского округа дополняется рядом норм Земельного кодекса РФ⁶, Налогового кодекса РФ⁷, Бюджетного кодекса РФ⁸. Данные нормы затрагивают определенные сферы в повседневной деятельности органов муниципальных городских округов. Васильев В.И. указывает, что нормы муниципального права содержатся в актах, хотя и не посвященных целиком местному самоуправлению, но в большей или меньшей мере затрагивающие его организацию и деятельность. Это, например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

⁵ Ст.ст. 23-28, ст. 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ.

⁶ Ст.ст. 19, 39.11, 39.13, 39.18, 39.30, 56.5, 66, 72, 79, 84 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ.

⁷ Ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 146-ФЗ.

⁸ Ст. ст. 61.2, 61.3, 63.1, 138, 142.6, 142.7, 142.8 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ.

Российской Федерации" и др. Больше всего такие законы касаются компетенционной части статуса органов местного самоуправления⁹.

Региональное законодательство в области организации местного самоуправления включает конституции, законы субъектов РФ, указы и распоряжения руководителей субъектов РФ, постановления органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, ведомственные нормативно-правовые акты. Действие регионального законодательства распространяется на территорию всего субъекта РФ¹⁰.

ФЗ № 131 главой 7 устанавливает систему муниципальных правовых актов, среди которых выделяются устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Данная глава также регулирует порядок подготовки муниципальных актов, вступление в силу и их отмену.

Статьями 13 и 13.1 ФЗ № 131 указывается, что вопрос о наделении муниципального образования статусом городского округа устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Определение статуса муниципального образования и установление границ муниципального образования издаются как отдельными

⁹ Васильев В.И. Муниципальное право России Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М. Юстицинформ, 2012.

¹⁰ Кузнецова Е.М. Местное самоуправление и социальная работа. Конспект лекций. Омск. Издательство ОмГТУ 2010.

законами (в случае отсутствия изменения границ, например, Закон Республики Карелия от 1 декабря 2004 года № 824-ЗРК «О наделении городских поселений статусом городского округа»), так и одним законом (например, Закон Волгоградской области от 21 марта 2005 г. № 1031-ОД «О наделении города-героя Волгограда статусом городского округа и установлении его границ»).

В Красноярском крае статус городского округа устанавливался, как и в ранее существующих границах (например, г. Лесосибирск¹¹, г. Ачинск¹² и др.), так и границы определялись единым законом с установлением статуса городского округа (например, пос. Кедровый¹³, г. Минусинск¹⁴ и др.).

Среди важнейших вопросов местного самоуправления выделяется вопрос о преобразовании муниципальных образований. В соответствии с ч. 1 ст.13 ФЗ № 131 преобразованием муниципальных образований является их объединение, их разделение и изменение статуса городского поселения в связи с наделением статусом городского округа либо, наоборот, лишением статуса городского округа. Данной статьей ФЗ № 131 устанавливается, что преобразование муниципальных образований должно осуществляться законами субъектов Российской Федерации не иначе как по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также по

¹¹ Закон Красноярского края от 25.02.05 № 13-3128 «О наделении муниципального образования город Лесосибирск статусом городского округа».

¹² Закон Красноярского края от 25.02.2005 года № 13-3125 «О наделении муниципального образования город Ачинск статусом городского округа».

¹³ Закон Красноярского края от 28.06.2007 № 2-133 «Об установлении границ муниципального образования поселок Кедровый и наделении его статусом городского округа».

¹⁴ Закон Красноярского края от 19.02.2009 № 8-2962 «О внесении изменений в Закон края «Об установлении границ муниципального образования город Минусинск и наделении его статусом городского округа».

инициативе федеральных органов государственной власти. Инициатива населения реализуется в том же порядке, который устанавливается федеральным законодателем и законом субъекта Российской Федерации в вопросах выдвижения инициативы проведения местного референдума. Что касается инициативы органов местного самоуправления, органов государственной власти, то она оформляется решениями соответствующих органов. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Часть 3 ст. 34 ФЗ № 131 закрепляет полномочия регионального законодательства по наименованию представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), в том числе городского округа. В ряде других вопросов законы субъектов не редко дублируют положения ФЗ № 131.

На муниципальном уровне наиболее обширный объем регулирования статуса городского округа сосредоточен в уставах городских округов. Отчасти данные положения транслируют нормы ФЗ № 131. Вместе с тем, отдельные элементы статуса городского округа решаются на уровне муниципальной власти.

В целом на различных уровнях законодательства имеются нормы, регулирующие статус городского округа как вида муниципального образования. Выше приведены лишь основные источники права. В 2007 года В.В. Бакушев писал, что: «в настоящее

время насчитывается более 300 федеральных законов, в которых содержатся муниципально-правовые нормы. Кроме того, правовую основу местного самоуправления составляют около 1600 федеральных подзаконных актов. В их числе свыше 500 указов Президента РФ, более 1100 постановлений Правительства РФ, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти»¹⁵. Вполне естественным является предположение о том, что в настоящее время действующих законодательных актов, содержащих муниципально-правовые нормы, стало еще больше и охватить их все в рамках данной работы не представляется возможным.

¹⁵ Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации: Пособие к электронному учебно-методическому комплексу "Стратегия развития муниципальных образований". Часть I / под ред. В.В.Бакушева. М., 2007.

1.2. Городской округ в системе муниципально-территориального устройства Российской Федерации.

Территория субъектов Федерации разграничивается между муниципалитетами, являющимися полноценными публично-властными организациями. Городские округа имеют собственное местное сообщество, отграниченную территорию, самостоятельно осуществляют вопросы местного значения, система образуемых органов местного самоуправления не входит в систему органов государственной власти, свой местный бюджет, формируемых за счет устанавливаемых местных налогов, уставы и иные муниципальные правовые акты и даже внешние атрибуты и символы (герб, флаг, административный центр, защищенное наименование).

Категория территориального устройства объединяет варианты распределения структурных частей государственного механизма по его территории. Территориальное устройство – это деление территории государства и дробление публичного аппарата, преследующее цель наиболее эффективной организации властного управления по всей территории страны. К видам территориального деления относятся федеративное, административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство.

В зависимости от поставленной задачи территориального устройства – организация государственного управления или местного самоуправления – оно будет соответственно федеративным (или административным) либо муниципально-территориальным¹⁶.

¹⁶ Кашо В.С., Кондрашев А.А., Роньжина О.В. Опорные конспекты лекций по дисциплине «Муниципальное право Российской Федерации». СФУ, 2008.

Необходимо разграничить понятия «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальная единица» и соответственно «муниципально устройство» и «муниципальное образование». Первые два подразумевают лишь территориальную организацию субъекта РФ, а муниципальное устройство связано с организацией местного самоуправления и в его основе лежат экономические, финансовые, социальные и иные интересы населения соответствующей территории¹⁷.

Административно-территориальное устройство – деление территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации на части в целях наиболее эффективной организации государственного управления. Получившиеся в результате этого деления территориальные единицы не универсальны и очерчивают пространственные пределы юрисдикции органов исполнительной или судебной власти.

Административно-территориальная единица - внутренняя часть территории субъекта Федерации в установленных границах, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов, выделяемая с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, что необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта Федерации, страны¹⁸. Так, статья 2 Закона Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 «Об

¹⁷ Реброва Н.М. Муниципальное право Российской Федерации учебное пособие. Юж.-Рос. гос. техн. ун-т. - Новочеркасск ЮРГТУ, 2011.

¹⁸ Муниципальное право России. Кокотов А.Н, Саломаткин А.С. М.: Юристъ, 2005.

административно-территориальном устройстве Красноярского края» (далее, Закон № 10-4763) определяет административно-территориальное устройство края как территориальную организацию края, представляющая собой систему административно-территориальных и территориальных единиц края, сформированную в целях эффективного функционирования государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, экономических связей, сложившейся инфраструктуры. Этой же статьей административно-территориальная единица края определяется как часть территории края, имеющая установленные наименование, статус и административные границы. Кроме того, выделяются административно-территориальные единицы с особым статусом. Их правовой статус регулируется федеральными конституционными законами об образовании объединенных субъектов Федерации, учредительными актами, законами и иными нормативными правовыми актами соответствующих субъектов России. При этом уставы объединенных субъектов Федерации различным образом подходят к объему регламентации статуса рассматриваемых территорий единиц. В некоторых случаях уставы регулируют соответствующий статус весьма подробно в отдельной главе (Пермский край, Забайкальский край, Иркутская область), в других – фрагментарно, лишь отдельными нормами (Красноярский край)¹⁹.

Муниципально-территориальное устройство, представляет

¹⁹ Нифанов А. Н. Процесс объединения субъектов Российской Федерации как фактор образования статусно-новых территорий // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. №20 (115) С.159-163.

собой деление территории субъекта Российской Федерации на части в целях эффективной организации местного самоуправления. В результате такого деления создаются универсальные территориальные единицы, которые выступают основой существования публично-властной организации – муниципального образования.

Как подмечает О.И. Баженова²⁰, при разработке ФЗ № 131, предполагалось рассматривать городской округ как поселенческую муниципальную единицу, позволяющую выделить в особую группу города с численностью населения свыше 200 тыс. человек, а также территории особого федерального значения (ЗАТО, наукограды). Однако такое деление не удовлетворяло представление о формировании городского округа, а также не позволяло реализовать поставленную задачу оптимального разграничения полномочий между субъектами публичной власти, в связи с чем ключевое значение в ФЗ № 131 для наделения города статусом городского округа приобрела не численность населения (возможности городов с различной численностью могли совпадать), а его инфраструктурная обеспеченность.

О.И. Баженова также указывает, что: «недостаточная определенность в вопросе о поселенческих критериях формирования городского округа, излишне подчеркнутый акцент на его инфраструктурной обеспеченности, размывавшие его поселенческую природу, повлекли неоднозначные тенденции в территориальной

²⁰ Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы [Текст] / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - №7. - С. 54-66.

организации местного самоуправления»²¹.

Существует три варианта соотношения учрежденных административно-территориальных единицы с муниципально-территориальным устройством:

1. Совпадение муниципально-территориального и административно-территориального устройства. Закон № 10-4763²² декларирует совпадение административно-территориального устройства с муниципально-территориальным делением в Красноярском крае. Изменение границ муниципальных образований влечет изменение границ административно-территориальных единиц. Статусом административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации, как правило, являются округа, районы, населенные пункты.

2. Несовпадение административно-территориального и муниципального устройства. Органы государственного управления действуют в рамках, создаваемых административных (судебных) округов, территориально не совпадающими с муниципальными образованиями. Указанная концепция была использована в Законе Ленинградской области об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения²³. В соответствии с данным законом, административно-территориальными образованиями в области являются административные районы и административные округа, а

²¹ Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы [Текст] / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - №7. - С. 55.

²² Закон Красноярского края от 10 июня 2010 года N 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края».

²³ Закон Ленинградской области от 15 июня 2010 г. № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения».

муниципальными образованиями – муниципальные районы, городские округа, поселения. Границы административно-территориальных единиц, кроме административного округа, и границы муниципальных образований Ленинградской области совпадают (статья 3).

3. Частичное совпадение административно-территориального и муниципально-территориального устройства. В этой модели часть муниципальных образований одновременно имеет статус административно-территориальной единицы. В административном центре муниципалитета располагаются периферийные органы федеральной и региональной власти. Хотя Закон № 10-4763²⁴ формулирует первый вариант их соотношения, но фактически признает статус административных единиц только за муниципальными районами и городскими округами. Два района Красноярского края (Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский) в соответствии с ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского округов» являются административно-территориальными единицами края с особым статусом²⁵.

В соответствии со ст.2 ФЗ № 131 муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города

²⁴ Закон Красноярского края от 10 июня 2010 года N 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края».

²⁵ Кашо В.С., Кондрашев А.А., Роньжина О.В. Опорные конспекты лекций по дисциплине «Муниципальное право Российской Федерации». СФУ, 2008.

федерального значения. Данное определение не является удачным, в виду того, что, по сути, оно перечисляет виды муниципальных образований. Ранее действующее законодательство (Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") определяло муниципальное образование как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Муниципальное образование - это территориальная единица, в рамках которой осуществляется местное самоуправление²⁶. Вместе с тем, вне зависимости от определения, одним из важнейших элементов муниципального образования можно выделить территориальную составляющую организации местного самоуправления.

Городской округ определяется ФЗ № 131 как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

²⁶ Кузнецова Е.М. Местное самоуправление и социальная работа. Конспект лекций. Омск. Издательство ОмГТУ 2010.

Из положений ФЗ № 131, в части территориальной организации городских округов, можно выделить следующие принципиальные моменты:

1) территория городских округов, не входит в состав муниципального района (п.14 ч.1 ст.11 ФЗ № 131);

2) на территории городского округа развита социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч.2 ст.11 ФЗ № 131);

3) территория городского округа может расширяться при объединении его с поселением, объединение двух и более внутригородских районов. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования (ч.3.1 ст.13, ч.3.2 ст.13 ФЗ № 131);

4) территория городского округа может уменьшаться при разделении внутригородского района, влекущем образование двух и более внутригородских районов (ч.6.1 ст.13 ФЗ № 131) а также при выделении внутригородского района с наделением статуса городского или сельского поселения (ч.6.3 ст.13 ФЗ № 131).

На уровне регионов издаются законы, устанавливающие статус городского округа, с вынесением в приложение его границ в виде картографического описания.

Из содержания иных норм (ч. 7 ст. 13, ч.3 ст. 84 ФЗ № 131)

следует, что городской округ по территории, как правило, менее территориально протяженный, чем муниципальный район.

В целом, при определении территории городского округа за основу должна браться территория, состоящая из:

- а) земель внутри городской черты соответствующего городского населенного пункта, прилегающих к его территории;
- б) земель общего пользования;
- в) земель традиционного пользования населением муниципального образования;
- г) рекреационных земель;
- д) земель для развития городского населенного пункта.

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Генеральный план города в соответствии со ст. ст. 35 и 36 Градостроительного кодекса РФ не является документом, которым устанавливаются границы города.

ФЗ № 131 не исключает и того, что населенный пункт, приобретая статус городского округа, останется центром района: в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 11 административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района.

Редакция ФЗ № 131 от 03 апреля 2017 года ч. 1 ст. 2 вводит понятие административного центра городского округа, в соответствии с которой, административный центр городского округа

- населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Вместе с тем ФЗ № 131 не дает четкого представления о составе территории городского округа, указывая лишь на тот факт, что его территория не входит в состав муниципального района, оставляя определение границ региональному законодательству (ч.2 ст.10 ФЗ № 131).

Авакьян С.А. указывает, что с принятием ФЗ № 131, муниципальные образования можно различать как муниципальные единицы, образно говоря, низового и более высокого уровня по двум критериям: это характер полномочий и место в системе местного самоуправления. Муниципальный район и городской округ имеют статус муниципальных образований более высокого уровня в силу того, что помимо разрешения вопросов местного значения могут осуществлять и отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами или законами субъектов РФ. Сельские поселения, городские поселения и внутригородские территории городов федерального значения могут быть названы муниципальными образованиями низового, или первичного, уровня, поскольку ниже их муниципальных образований не существует. В состав сельских поселений, городских поселений входят населенные пункты и прилегающие к ним земли, но они не являются муниципальными образованиями. Муниципальный район -

муниципальное образование более высокого, второго, уровня. В него и входят сельские поселения, городские поселения (как муниципальные образования). А городской округ - это муниципальное образование, которое корреспондирует уровню муниципального района. Иначе говоря, городским округом является территория, включающая город, прилегающие к нему иные населенные пункты и земли между ними, выделенная из муниципального района (муниципальных районов) и ставшая самостоятельным муниципальным образованием. По объему полномочий муниципальный район и городской округ с внутригородскими районами не отличаются друг от друга. А поскольку городской округ - это, образно говоря, "вчерашее" городское поселение, но получившее более высокий "ранг", его вопросы ведения и полномочия во многом родственны городскому поселению»²⁷.

Городской округ определяется как одноуровневое городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и не содержит на своей территории иных муниципальных образований (исключение составляет только город федерального значения)²⁸.

Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах

²⁷ Авакьян С. А. Муниципальное право России: учебник. М.: Проспект, 2009.

²⁸ Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / А.Г. Бабичев, П.П. Беликов, С.Ю. Зюзин и др.; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 788 с.

организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее, ФЗ № 136), ч.1 ст. 10 ФЗ № 131 дополнена абзацем следующего содержания: «в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов». Другими словами, действующее законодательство допускает создание внутригородских районов как самостоятельных муниципальных образований, т.е. теперь допускается создание двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах. Мокрый В.С, отмечает, что «двухуровневая модель позволит обеспечить решение конкретных вопросов местного значения именно на том уровне, на котором присутствуют объективно необходимые для этого ресурсы, кадровый и организационный потенциал. Кроме того, данная модель позволит выстроить оптимальную систему взаимодействия органов местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти»²⁹.

Ларичев А.А. пишет, что: «право предусматривать создание на своей территории двухуровневых муниципалитетов - городских округов, состоящих из муниципальных образований нижнего уровня - внутригородских районов получил законодатель субъекта РФ (ч. 7.1 ст. 13 ФЗ № 131). Внутригородские районы в этом случае становятся полноценными муниципалитетами с собственной системой органов местного самоуправления и набором вопросов местного значения»³⁰.

²⁹ Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003. С. 223.

³⁰ Ларичев А.А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 6. С. 51 - 54.

ФЗ № 131 определяет, что городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 469827-6, которым были внесены изменения в Федеральный закон в части создания городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, сказано, что в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью. В таких крупных мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективна для обеспечения жизнедеятельности населения, ее деятельность сопровождалась коррупционными скандалами, имели место случаи нецелевого использования бюджетных средств, сомнительной приватизации муниципального имущества и т.д. В этой связи двухуровневую модель организации местного самоуправления было решено распространить на крупные городские округа. Для этого введены два новых вида муниципальных

образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Создание городских округов и внутригородских муниципальных образований осуществляется законами соответствующих субъектов Российской Федерации. Вопросы местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов разграничивается законами субъектов Российской Федерации и уставом такого городского округа в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" исходя из необходимости обеспечения функционирования и развития единой системы городского хозяйства³¹.

Вместе с тем вопрос о формировании городских округов с внутригородским делением имеет различные оценки в юридической литературе.

Н.Л. Пешин указывает, что крупные города не могут управляться как поселения - муниципальные образования, их органы местного самоуправления должны быть в большей степени приближены к населению, и главным критерием определения уровня, на котором должны образовываться органы местного самоуправления, становится демографический критерий. По его мнению, городской округ обязательно должен включать в свой состав поселение, численность населения которого достигла как минимум 100 тыс. человек. Это поселение должно быть разделено на

³¹ Ирхин И.В. К вопросу о двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 684 - 690.

внутригородские районы, и эти районы должны иметь статус муниципальных образований. Что же касается вопросов развития общегородской инфраструктуры, инженерных сетей и пр., то они должны решаться на уровне округа, который должен выступать в виде административно-территориальной единицы, т.е. субъекта государственного управления³².

Ю.В. Ким отмечает, что воплощенная в ФЗ № 131 модель представляет собой не вполне удачную попытку законодательного разрешения одной из сложнейших проблем организации местного самоуправления в крупных городах и городах-мегаполисах»³³.

Т.Н. Михеева подчеркивает, что «при создании внутригородских районов в основу должны быть положены такие факторы, как традиционно сложившиеся административно-территориальные районы в городах, привычные для населения, или сформированные по географическим, экономическим, инфраструктурным и иным признакам»³⁴.

Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян подчеркивают, что городские поселения независимо от широты своих пространственных границ являются исторически сложившейся формой территориальной самоорганизации населения, предполагающей единство городского хозяйства³⁵.

Астафичев П.А. считает, что юридическая судьба городских

³² Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 8. С. 52.

³³ Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 67 - 73.

³⁴ Михеева Т.Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 9. С. 67.

³⁵ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 24. С. 25.

округов с внутригородским делением выглядит в наименьшей степени стабильной и определенной, указывая на то, что введение в городских округах внутригородского деления с образованием внутригородских районов как муниципальных образований не единственный путь децентрализации муниципальной власти в столицах и административных центрах субъектов Федерации³⁶.

Бабичев И.В. указывает, что ФЗ № 131 не воспрещает такую схему устройства территории городского округа с внутригородским делением (в отличие от территории муниципального района, поселенческая конструкция которого строго определена), это является усмотрением субъекта Федерации и самого городского округа (абз. 8 ч. 1 ст. 2 ФЗ № 131)³⁷.

Вместе с тем, введение законодательством внутригородского деления городского округа широкой поддержки не вызвало и в настоящий момент полагается наиболее оптимальным переосмыслить законодателем данный вид муниципального образования.

Иными разновидностями городского округа являются наукограды и закрытые административно-территориальные образования (далее ЗАТО).

Муниципальное образование, имеющее статус наукограда, регулируется Законом РФ от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации". В соответствии со статьей 1 данного закона, наукоград Российской Федерации - муниципальное

³⁶ Астафичев П.А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 60 - 62.

³⁷ Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43 - 48.

образование со статусом городского округа (данный статус наукограда также отражен ч.1 ст.81 ФЗ № 131), имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Правовое регулирование статуса наукограда осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами об общих принципах организации местного самоуправления, о науке и государственной научно-технической политике, другими федеральными законами, настоящим Федеральным законом, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации (статья 2). Установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом соответствующего субъекта Российской Федерации (статья 9).

Статья 80 ФЗ № 131 устанавливает для местного самоуправления ЗАТО статус городского округа, вне зависимости от размера территории и численности населения. Как отмечает А.Г. Бабичев, несмотря на безусловный характер данной нормы, в некоторых субъектах РФ дополнительно принимаются законы, констатирующие наделение находящихся на их территории ЗАТО статусом городских округов³⁸. Примером может служить Закон Красноярского края «О статусе закрытых административно-территориальных образований Красноярского края»³⁹ наделяющим статусом городского округа статьей 1 город Железногорск, город

³⁸ Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / А.Г. Бабичев, П.П. Беликов, С.Ю. Зюзин и др.; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010.

³⁹ Закон Красноярского края от 26 мая 2005 года № 14-3412 «О статусе закрытых административно-территориальных образований Красноярского края».

Зеленогорск, поселок Солнечный.

Территориальное устройство ЗАТО регулируется Законом РФ № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее Закон № 3297-1)⁴⁰. В соответствии со статьей 1 закона № 3297-1, вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

В соответствии с ч. 4 ст. 1 Закона № 3297-1 федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых настоящим Законом.

Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации. Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа. Отличительной чертой ЗАТО является и тот факт, что ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления границ указанного

⁴⁰ Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам.

Следует отметить, что со дня официального опубликования ФЗ № 131 до 1 января 2009 года устанавливался переходный период. Городские поселения, являющиеся на день вступления в силу главы 12 ФЗ № 131 муниципальными образованиями, с 1 января 2006 г. становились городскими округами, если законом субъекта Российской Федерации не установлено иное. Внутригородские муниципальные образования упразднялись с 1 января 2006 г. Если муниципальное образование состояло из нескольких городов, не являющихся муниципальными образованиями, то не позднее 1 марта 2005 г. каждый город наделялся статусом городского поселения либо городского округа, одновременно определялись его территориальные границы и до 1 ноября 2005 г. проводились выборы в органы местного самоуправления.

Столь сложные переходные положения порождали немало трудностей в формировании территориальной организации вновь образуемых городских округов. Ситуация осложнялась при этом тем, что по Федеральному закону от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" население населенных пунктов имело определенные полномочия самостоятельно определять свою территориальную организацию и в целом муниципально-правовой статус, в то время как по ФЗ № 131 такая самостоятельность некоторым образом была снижена.

1.3. Классификация городских округов.

Введение городских округов ФЗ № 131 и отсутствие единого понимания их статуса привело к возникновению различных видов городских округов.

В настоящий момент городские округа можно классифицировать по статусу (общие и со специальным статусом), по модели организации (одноуровневые и с внутригородским делением), по территориальному признаку (состоящие из единой территории и состоящие из отдельной территории), по составу (односоставными и сложносоставными).

Городские округа со специальным статусом – это те округа, которые регулируются, в связи с их особой значимостью, с учетом отдельно изданных федеральных законов. Речь идет о ЗАТО и наукоградах. Данные муниципальные образования в силу прямого указания закона имеют статус городских округов.

По модели организации среди двухуровневых городских округов можно выделить городской округ Челябинск как единственный, имеющий внутригородское деление. Вместе с тем, данная модель, как уже указывалось выше, подвергается критике в юридической литературе.

По территориальному признаку различаются городские округа, состоящие из единой территории, (при наделении муниципального образования статусом городского округа, границы территории муниципального образования не менялись и соответствовали ранее определенным границам данного муниципального образования),

например, городской округ Канск Красноярского края (Приложение 1) и городские округа, имеющие несколько несвязанных территориальных участков. К примеру, в составе города Шарыпово Красноярского края входили городские населенные пункты: город Шарыпово, рабочий поселок Горячегорск, рабочий поселок Дубинино. При наделении города Шарыпова статусом городского округа, границы определялись установленные Законом края от 21 октября 1997 года № 15-587 «Об утверждении границ г. Шарыпово Красноярского края» (Приложение 2). Отсутствие единой территории городского округа в отдельных случаях может поставить под сомнение возможность реализации населением права на местное самоуправление. Например, городской округ Норильск состоит из двух участков, территориально удаленных друг от друга (Приложение 3). Территория города Норильска делится на три административных района: Кайеркан, Талнах, Центральный (ч.4 ст.13 Устава города Норильска). Поселок Снежногорск относится к центральному району и связан с Норильском исключительно воздушным сообщением, добраться иным способом, кроме вертолета не представляется возможным. Соответственно, активно участвовать в решении вопросов местного значения жителям Снежногорска при данных обстоятельствах не представляется возможным.

По составу городские округа бывают односоставными (состоящими из одного населенного пункта в составе городского округа, например, городской округ Енисейск Красноярского края) и сложносоставными (состоящими из нескольких населенных пунктов в составе городского округа).

1.4. Изменение границ и статуса городских округов.

Изменение границ городских округов, в первую очередь, регулирует статьей 12 ФЗ № 131, в соответствии с ч.1 которой установлено, что изменение границ городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения об изменении границ реализуется в порядке выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ городского округа оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Часть 1 ст. 12 ФЗ № 131 устанавливает ограничение на вступление закона субъекта на изменение границы городского образования в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного городского округа, в период кампании местного референдума.

В соответствии с частью 2.1 статьи 12 ФЗ № 131 изменение 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, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и

городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Частью 4 статьи 12 ФЗ № 131 установлено, что изменение границ городских округов, не влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Частью 1.1 статьи 10, часть 2 статьи 11 ФЗ № 131 установлено, что при преобразовании городского округа с его наделением статусом городского округа с внутригородским делением законом субъекта Российской Федерации должен быть урегулирован вопрос о границах и статусе городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов (часть 1.1 статьи 10, часть 2 статьи 11 ФЗ № 131).

В соответствии с частью 4.1 статьи 12 ФЗ № 131 изменение границ внутригородских районов осуществляется с учетом мнения населения каждого из внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

Частями 1 и 2 статьи 13 ФЗ № 131 установлено, что преобразование муниципальных образований (изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского

округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением) осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

В Методических рекомендациях по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений ФЗ № 136 указывается, что городские округа с внутригородским делением (с одновременным образованием внутригородских районов) могут быть созданы только путем

преобразования существующих городских округов. Соответствующее решение принимается законодательным (представительным) и исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и оформляется законом субъекта Российской Федерации. Указанное решение принимается с учетом мнения населения, порядок учета мнения населения по вопросу о статусе городского округа с внутригородским делением определяется законом субъекта Российской Федерации и уставом городского округа⁴¹.

Статьей 13 ФЗ № 131 предусмотрены следующие способы преобразования муниципальных образований, которые затрагивают городские округа и городские округа с внутригородским делением (кроме указанного частью 1 изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением):

- объединение поселения с городским округом (ч.3.1 ст.13 ФЗ № 131);
- объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований (ч.3.2

⁴¹ Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Раздел III // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте.

ст.13 ФЗ № 131);

- разделение внутригородского района с образованием двух или более внутригородских районов (ч.6.1 ст.13 ФЗ № 131);

- присоединение к городскому округу с внутригородским делением поселения с его наделением статуса внутригородского района (ч. 6.2 ст.13 ФЗ № 131);

- выделение из городского округа с внутригородским делением внутригородского района с его наделением статусом городского или сельского поселения (ч.6.3 ст.13 ФЗ № 131).

В целом из статьи 13 ФЗ № 131 следует, что:

1) при объединении поселения с городским округом требуется согласие населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района (ч.3.1 ст.13 ФЗ № 131);

2) объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением (ч.3.2 ст.13 ФЗ № 131);

3) присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с согласия населения

данного поселения и городского округа с внутригородским делением в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований (ч.6.2 ст.13 ФЗ № 131);

4) выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения (ч.6.3 ст.13 ФЗ № 131);

5) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований (ч.7 ст.13 ФЗ № 131);

б) изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо

лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов (ч.7.1 ст.13 ФЗ № 131);

7) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного представительным органом указанного муниципального образования.

Ирхин И.В. призывает обратить особое внимание на установленный ч.6.2 ст.13 ФЗ № 131 порядок присоединения к внутригородскому району нового поселения. В данном случае представляется недостаточно обоснованным применять законодательно предусмотренный порядок присоединения поселений к городскому округу с внутригородским делением и наделять его во всех без исключения случаях статусом внутригородского района. Вполне допустимы ситуации, при которых создание нового внутригородского района нецелесообразно ввиду экономических, организационных, территориальных и иных факторов. Территория внутригородского района может быть обоснованно увеличена за счет присоединения к нему нового поселения безотносительно необходимости закрепления за ним самостоятельного правового

статуса внутригородского района⁴².

При преобразовании городского округа с его лишением статуса городского округа с внутригородским делением законом субъекта Российской Федерации должны быть определены сроки упразднения внутригородских районов, прекращения полномочия их органов местного самоуправления и должностных лиц, а также сроки внесения изменений в устав городского округа, формирования (избрания) его органов местного самоуправления и избрания (назначения) должностных лиц местного самоуправления. Упразднение внутригородских районов должно осуществляться не позднее шести месяцев со дня принятия указанного закона⁴³.

Не менее любопытным является вопрос о преобразовании муниципального района в городской округ. Худолей Д.М. и Худолей К.М. выделяют две модели преобразования⁴⁴.

В рамках первой сначала осуществляется укрупнение муниципальных образований посредством объединения всех поселений в муниципальном районе в одно городское поселение, которое впоследствии наделяется статусом городского округа, а муниципальный район упраздняется (ч. 3 ст. 13, ч. 1.1 ст. 10 ФЗ № 131). Данная модель не предполагает голосования граждан, поскольку в результате преобразования муниципальных образований

⁴² Ирхин И.В. К вопросу о двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах // Административное и муниципальное право. 2015. N 7. С. 684 - 690.

⁴³ Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Раздел III // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте.

⁴⁴ Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. N 5. С. 37 - 47.

не меняются границы иных муниципальных образований.

Согласно второй модели сначала одно городское поселение муниципального района преобразуется в городской округ, затем все поселения, входящие в состав муниципального района, объединяются с этим городским округом, а сам муниципальный район упраздняется (ч. ч. 7, 3 ст. 13 ФЗ № 131). Как представляется, данная модель более демократична, поскольку предусматривает голосование населения по вопросу преобразования муниципальных образований.

Вместе с тем в законодательстве складывается отчетливая тенденция сокращения случаев учета мнения населения в форме голосования населения при изменении границ муниципальных образований и преобразовании муниципальных образований. Так, до внесения изменений в ч. 7 ст. ФЗ № 131 Федеральным законом от 03.04.2017 № 62-ФЗ устанавливалось, что такое преобразование требует отдельного голосования населения района и населения городского округа. Кроме того, был установлен единственный случай для всей процедуры муниципального-территориального изменения, когда выявленное несогласие населения на преобразования, пресекало возможность принятия закона субъекта РФ, наделяющего городское поселение статусом городского округа с выделением его из состава муниципального района.

Законодатель изменил форму учета мнения населения. Ранее предусматривавшееся непосредственное голосование населения по вопросу преобразования городского округа (или городского поселения) заменено на принятие решений представительных органов соответствующих муниципальных образований.

Указанные тенденции развития законодательства идут вразрез с правовой позицией Конституционного Суда РФ по данному вопросу. Изменение границ между муниципальными образованиями как вопрос муниципально-территориального устройства субъекта РФ относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование порядка изменения границ муниципальных образований осуществляется федеральным законодателем в соответствии с положениями части 2 статьи 131 Конституции РФ, где установлено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Применяемые для учета мнения населения процедуры дифференцируются федеральным законодателем в зависимости от вида изменения границ муниципальных образований. Правовой позицией Конституционного Суда РФ подтверждена правомерность установления отличных по своей форме процедур учета мнения населения в зависимости от последствий, которые наступят в результате принятия регионального закона, изменяющего границы муниципальных образований. «Осуществляя свои регулятивные полномочия в указанной сфере, законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, в частности, он вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и

последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление» (Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Изменения границ муниципальных образований, которые влекут отнесение населенного пункта (населенных пунктов) в состав другого муниципального образования, затрагивают само существо конституционного права населения на местное самоуправление. Вследствие принятия законов субъекта РФ, влекущего отнесение территории населенного пункта в состав другого муниципального образования, для члена местного сообщества кардинальным образом изменяются организационные, финансово-экономические, налоговые условия для участия в решении вопросов местного значения. После вступления в силу регионального закона, влекущего подобные изменения границ, жители населенного пункта «оказываются» в другом муниципальном образовании, имеющим иную систему органов местного самоуправления, иной устав и систему муниципальных правовых актов, иные установленные налоги и, что немаловажно, инфраструктуру, на основе которой предоставляются муниципальные услуги. Для таких жителей изменяется, в том числе, место нахождения в очереди для получения жилья на условиях договора социального найма, принадлежность к закрепленному школьному микроучастку, объем недвижимого имущества,

преимущественное право на приватизацию которого может быть реализовано субъектом малого и среднего предпринимательства и т.п.

Учитывая, что при указанном изменении границ затрагиваются базовые составляющие полномочия субъективного права на местное самоуправление, федеральный законодатель изначально предусмотрел для такого вида изменения границ обязательный учет мнения населения в форме голосования граждан по вопросу изменения границ, влекущему отнесение территории населенного пункта в состав территории другого муниципального образования (части 2 и 3 статьи 12 Федерального закона ФЗ № 131). Такое голосование по своей форме схоже с порядком проведения местного референдума, за исключением четырех процедурных отличий, связанных с особенностями правовой природы такого голосования (часть 3 статьи 24 указанного Федерального закона).

Изменение границ муниципального образования, не влекущие отнесение территорий населенных пунктов из состава одного муниципального образования в состав другого муниципального образования, хотя и не кардинально, но также влияет на реализацию права на местное самоуправление местного сообщества. Поскольку передается незаселенная территория, на которой не находятся населенные пункты, то жители «остаются» в своих муниципальных образованиях. Тем не менее, у одного или нескольких муниципальных образований сокращается территория и имущественный потенциал, доходная база от налогов на землю, недвижимого имущества, поступлений от ЕНВД, арендные платежи,

а у другого муниципального образования, напротив, потенциально приращивается налоговая и экономическая база хозяйствования. Вместе с тем, также переходят и обязанности по содержанию приобретаемой территории, включая благоустройство, ликвидацию несанкционированных свалок, обеспечения первичной пожарной безопасности и т.п. Из чего следует, что приращение территории не является, безусловно, априори экономически выгодной для населения муниципального образования, а подлежит всесторонней комплексной оценки, в том числе жителями муниципального образования, территория которого расширяется вследствие изменения границ.

Таким образом, принятие решений об изменении границ муниципальных образований, влекущих отнесение территории населенных пунктов в состав территории другого муниципального образования, «отягощается» стадией учета мнения населения в форме выражения от имени местного сообщества представительным органом местного самоуправления согласия или несогласия на изменение границ муниципального образования. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ «представительный орган муниципального образования находится в устойчивой представительско-правовой связи с соответствующим местным сообществом, подконтролен ему и перед ним ответствен; он вправе и обязан осуществлять все свои полномочия от имени и в интересах населения муниципального образования. Учитывая конституционно-правовые характеристики природы представительного органа муниципального образования, федеральный законодатель был вправе наделить его полномочием выступать от имени населения, в том

числе при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, напрямую не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования» (пункт 3.2. Определения Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Вместе с тем, пунктом 2 статьи 3 Европейской Хартии местного самоуправления устанавливается, что осуществление местного самоуправления в форме представительной демократии не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом. В связи с этим Конституционный Суд РФ в указанном Определении от 06.03.2008 № 214-О-П разъяснил, что положение части 4 статьи 12 Федерального закона ФЗ № 131 не предполагает, что представительные органы муниципальных образований принимают решения о согласии или не согласии на изменения границ произвольно, вне всякой связи с предварительно выявленными интересами местного сообщества. Перед принятием решения соответствующими представительными органами муниципальных образований «мнение населения в отношении соответствующих территориальных изменений должно выявляться в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и конкретизирующими их нормами законодательства

субъектов Российской Федерации, уставов и иных нормативных правовых актов муниципальных образований» (пункт 3.3).

Выявление и учет мнения населения на изменение границ муниципальных образований в соответствии с частью 4 статьи 12 Федерального закона ФЗ № 131 предполагает заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу. При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных ФЗ № 131, включая публичные слушания (статья 28) или опрос граждан (статья 31). Такой механизм должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением (абзац 3 пункта 3.3. Определения Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П). Таким образом, указание федерального законодателя на использование при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, не влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, формы представительной муниципальной демократии (т.е. путем выражения мнения населения через представительный орган муниципального образования) не исключает необходимость - с учетом вытекающего из конституционных

принципов народовластия (преамбула; статья 1, часть 1; статья 3 Конституции Российской Федерации) требования согласованного функционирования институтов представительной и непосредственной демократии - правового гарантирования населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования. Конституционное регулирование местного самоуправления, в том числе в его нормативно-доктринальной интерпретации, содержащейся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия проведения муниципально-территориальных изменений независимо от их характера, сужения либо, напротив, расширения пространственной сферы реализации права на местное самоуправление, а также конкретного состава территорий, выступающих объектом изменений (абзац 1 пункта 2.2 Определения Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П).

Из приведенных выше разъяснений содержания части 4 статьи 12 Федерального закона ФЗ № 131 с необходимостью следует, что решение представительного органа муниципального образования о согласии на изменение границ муниципального образования и порядок его принятия должны соответствовать ряду условий. Во-первых, решение представительного органа муниципального

образования о согласии на изменение границ может быть принято только после назначения и проведения в установленном порядке процедур, предусматривающих участие граждан в формировании волеизъявления представительного органа муниципального образования. Органы местного самоуправления должны официально определить вид и порядок проведения «консультаций» с населением муниципального образования, гарантировав тем самым реальную возможность населению довести до сведения депутатов свое мнение по вопросу изменения границ. С этой целью могут быть организованы и проведены собрания граждан, опросы, публичные слушания, а также иные формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения, предусмотренные уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами представительных органов.

Во-вторых, перед принятием решения представительного органа о согласии на изменении границ депутатам представительного органа муниципального образования должны быть представлены на рассмотрение результаты публичных слушаний, опросов, собраний граждан, зафиксированные в официально составленных протоколах о проведении таких публичных слушаний, опросов и собраний граждан. Доказательством получения и рассмотрения депутатами представительного органа муниципального образования документов, подтверждающих организацию и проведение процедур, направленных на выявление мнение население, может являться содержание протокола заседания представительного органа муниципального образования. В-третьих, в решение

представительного органа муниципального образования о согласии на изменение границ должно включаться указание на документы, в которых отражается волеизъявление граждан, а при отказе от построения правотворческого решения на мнении населения обязательно приведение обоснования нецелесообразности или даже невозможности следования мнению населения.

Необходимо также подчеркнуть, что процедура, не предусматривающая проведения голосования населения по вопросу изменения границ муниципальных образований (часть 4 статьи 12 Федерального закона ФЗ № 131) не может быть применена в случае, если предполагается передача от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населенного пункта или поселения, которая имела бы для них жизненно важное значение и, соответственно, отделение которой означало бы фактическое изменение правового статуса населенного пункта или поселения, территории которых выступают объектом территориальных изменений.

Одним из показательных примеров нарушения прав населения на выявление его мнения может служить инициатива изменения границ между городским округом Красноярск, Солонцовским сельсоветом Емельяновского района и Емельяновского района Красноярского края. Крупные строительные компании, лоббируя свои коммерческие интересы, «способствовали» принятию представительными органами указанных муниципальных образований решений об изменении границ.

Анализ Решения Емельяновского районного Совета депутатов

от 24.06.2015 г. № 58-350Р «О согласии на изменение границ муниципального образования Солонцовский сельсовет Емельяновского района, Решение Солонцовского сельского Совета депутатов Емельяновского района от 22.06.2015 г. «О согласии на изменение границ муниципального образования Солонцовский сельсовет», Постановления Красноярского городского Совета депутатов от 24.11.2015 г. «Об изменении границ муниципального образования город Красноярск» показывает, что в основу принятых решений не положено выраженное в предусмотренных федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами формах мнение население по вопросу изменения границ указанных муниципальных образований. Ни в одном из указанных решений не имеется указаний на то, что проводились «консультации» с гражданами с целью выявления мнения населения относительно изменения границ муниципальных образований, а также не содержится каких-либо расчетов финансовых, экономических и социальных последствий предлагаемых изменений границ муниципальных образований.

Особые положения установлены в отношении изменения границ ЗАТО. В соответствии с абз.2 ч.2 ст. 1 Закона РФ № 3297-1, при изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются. Данное положение обусловлено тем фактором, что границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного

функционирования организаций и (или) объектов (абз.1 ч.2 ст.1).

Решение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО принимается Президентом РФ. Предложение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО вносится Правительством РФ. Существующий в настоящее время перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов утвержден постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» и насчитывает 40 ЗАТО (из них 3 расположены в Красноярском крае).

Глава 2. Проблемы реализации ФЗ № 131 при наделении муниципальных образований статусом городских округов (на примере Красноярского края) и пути совершенствования законодательства.

2.1. Проблемы реализации ФЗ № 131 при наделении муниципальных образований статусом городских округов.

В первой главе настоящей работы указывалось, что понятие городских округов было введено ФЗ № 131. Частью 1 статьи 83 ФЗ-131 устанавливался переходный период со дня официального опубликования настоящего Федерального закона до 1 января 2009 года.

Изменение границ и преобразование муниципальных образований, в переходный период, допускалось исключительно в порядке, установленном статьями 84 и 85 закона. Городские поселения, являющиеся на день вступления в силу главы 12 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. муниципальными образованиями, с 1 января 2006 г. становились городскими округами, если законом субъекта Российской Федерации не установлено иное. Внутригородские муниципальные образования упразднялись с 1 января 2006 г. Если муниципальное образование состояло из нескольких городов, не являющихся муниципальными образованиями, то не позднее 1 марта 2005 г. каждый город наделялся статусом городского поселения либо городского округа, одновременно определялись его территориальные границы и до 1 ноября 2005 г. проводились выборы в органы местного самоуправления.

Полякова А.И. анализируя судебную практику, выделила период, когда вопросы формирования территориальной структуры местного самоуправления стояли наиболее остро. Первый период приходится на 2005-2006 год и связан с принятием ФЗ № 131, обязывающим субъекты РФ определить новые границы муниципальных образований. Одним из наиболее часто встающих вопросов в первый период был вопрос правомерности создания городских округов. Правомерность образования городских округов Верховный суд аргументирует наличием сложившейся инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения муниципальным образованием вопросов местного значения. Кроме того, должна присутствовать определенная территориальная структура, позволяющая данной территории присвоить статус городского округа, а также ни одному из населенных пунктов, включаемых в состав городского округа, не может быть присвоен статус поселения. При рассмотрении дел Верховный Суд опирался не только на нормы 2 главы ФЗ № 131, но и на ст. 84, 85, регулирующих осуществление местного самоуправления в переходный период. Данными статьями законодатель в переходный период предоставил органам государственной власти субъектов РФ, а в некоторых случаях и федеральным органам государственной власти, довольно широкие возможности по формированию территориальной структуры местного самоуправления без необходимости учета мнения населения, о чем свидетельствует вся практика Верховного Суда по вопросам территориальной организации местного самоуправления. В то же время, в случае несоответствия фактической ситуации,

рассматриваемой в деле, нормам 84 и 85 статей Верховный Суд вставал на сторону населения, мнение которого не было учтено. Здесь встает следующий вопрос, который является самым частым поводом для подачи заявления в суд – учет мнения населения. В ФЗ № 131 имеется довольно четкое указание на необходимые формы выявления мнения населения, суды общей юрисдикции в целом следуют этим требованиям, но допускают использование и иных форм. Ко всему прочему, как уже было отмечено, само неоднозначное содержание норм ФЗ № 131 позволяет судам в аналогичных ситуациях выносить различные решения, оперируя при этом противоречащими друг другу аргументами. Поэтому возникает вопрос, о том, насколько опосредованное волеизъявление населения или вообще отсутствие учета мнения населения позволяют гарантировать конституционные права населения, как в сфере местного самоуправления, так и в других областях⁴⁵.

В качестве примера можно привести определение Верховного Суда от 29 июня 2005 года по делу № 53-Г05-28 (приложение 4). В судебном порядке оспаривалось постановление Губернатора Красноярского края от 29 ноября 2004 года № 298-П «Об объединении населенных пунктов», а также поправки, внесенные законом от 10.12.2004 года № 12-2694 «О внесении изменений в Закон края «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск». Заявители указывали, что Постановление № 298-П и Закон № 12-2694 не соответствуют федеральному законодательству, приняты с нарушением

⁴⁵ Полякова А.И. Судебная практика по вопросам территориальной организации местного самоуправления // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. №17. С.151-155.

Конституции РФ и ФЗ № 131. В удовлетворении требований заявителя суд отказал.

Одним из доводов заявителя являлось нарушение ч.3 ст. 24 ФЗ № 131, в соответствии с которой, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Как указал суд, порядок наделения соответствующим статусом муниципальных образований в переходный период регулируется п. 3 ст. 84 ФЗ № 131. В частности, данной нормой установлено, что изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу главы 12 настоящего Федерального закона, производится с соблюдением требований статей 12 и 13 настоящего Федерального закона, которые предусматривают получение на это согласия населения поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона. Из смысла названных норм Закона следует, что согласие населения населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 названного Федерального закона, необходимо получить только в том случае, если изменяются границы муниципальных образований путем отнесения населенных пунктов к территориям других муниципальных образований. Поскольку, принятием оспариваемых нормативных правовых актов, изменение границ единого

муниципального образования "Город Норильск" не произошло, то, следовательно, исходя из условий, определенных ФЗ № 131, наличие согласия населения в данном случае не требовалось. Кроме того, на день вступления в силу главы 12 названного Федерального закона муниципальные образования города Кайеркан, Талнах и поселок Снежногорск были упразднены решением городского Совета депутатов единого муниципального образования "Город Норильск" от 26 декабря 2000 г. № 622.

Данное определение суда представляет интерес для науки муниципального права по следующей причине. Из определения суда следует, что город Кайеркан и город Талнах были упразднены в 2000 году, в следствие чего объединение данных населенных пунктов с городом Норильском, не является изменением границы муниципального образования, а потому наличие согласия населения в данном случае не требуется.

Мы полагаем, что законодатель, определяя необходимость получения согласия населения, исходил из того, что в случае наделения городского поселения статусом городского округа (при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации), не влекущих изменение границ муниципального образования – права и интересы населения не меняются.

Вместе с тем, результатом наделения статусом городского округа города Норильска привело к определенным проблемам. Фактически, окончательно став единым муниципальным образованием, образовалась проблема с городскими судами. Ранее, до установления статуса городского округа Федеральный городской суд Талнаха и Федеральный городской суд Кайеркана действовали как самостоятельные структуры. После объединения, суд стал единым, но расположенным в трех районах города. Это привело к проблеме, когда стороны по делу проживающие, к примеру, в районе Талнах вызываются в суд района Кайеркан (расстояние между районами составляет около 50 км). Ситуация осложняется тем, что в условиях крайнего севера дорога между районами бывает закрыта для проезда любого автотранспорта на длительное время, вследствие чего стороны не имеют возможность являться в судебные заседания, затягивая тем самым рассмотрение дел. Кроме того, при сложившихся обстоятельствах отчасти теряет смысл статья 28 ГПК РФ (предъявление иска по месту жительства или месту нахождения ответчика), т.к. предъявляя иск в суд одного района, существует вероятность рассмотрения дела судом другого района. Стоит отметить, что Законодательным Собранием Красноярского края принято Постановление от 03 марта 2011 года № 12-5661П о законодательной инициативе по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Красноярского края»⁴⁶, которым

⁴⁶ Постановление от 03 марта 2011 года № 12-5661П о законодательной инициативе по внесению в

предлагалось решить возникшую проблему. Однако вскоре Законодательное Собрание Красноярского края Постановлением от 30 июня 2011 г. № 12-6115 приняло решение об отзыве проекта Федерального закона. В Постановлении указывалось, что в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства лиц, участвующих в деле, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, федеральным законом в составе районного суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда⁴⁷. Данная проблема для городского округа остается актуальной и в настоящее время. Подобная проблематика напрямую не связана с правом местного населения на осуществления местного самоуправления, однако она влияет на уклад жизни и создает определенную юридическую коллизию, а потому, мы полагаем, что по любым вопросам, связанным со статусом муниципального образования (в том числе и городского округа), следует выявлять и учитывать мнение населения.

Другой схожей практикой, связанной со статусом городского округа, стало Определение Верховного суда РФ от 31.08.2005 года по делу № 53-Г05-32, в котором заявитель требовал признать недействующим и не подлежащим применению Закон Красноярского края № 13-3128 «О наделении муниципального образования «город Лесосибирск» статусом городского округа»⁴⁸ (приложение 5).

Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Красноярского края».

⁴⁷ Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 30.06.2011 N 12-6115П "Об отзыве проекта федерального закона N 518599-5 "О создании и упразднении некоторых районных (городских) судов Красноярского края".

⁴⁸ Закон Красноярского края № 13-3128 от 25.02.2005 года «О наделении муниципального образования «город

Заявитель указывал на то, что закон о наделении статуса принят без учета мнения населения. До принятия закона, Лесосибирск являлся городом краевого подчинения, самостоятельным муниципальным образованием. В границах города находились поселки Стрелка и Усть-Ангарск. Как указал суд, поселки Стрелка и Усть-Ангарск являлись муниципальными образованиями и обладали правом на осуществления местного самоуправления. В удовлетворении требований отказал, сославшись на абз.5 ч.3 ст. 84 ФЗ № 131, в соответствии с которой, в случае наличия в составе территории (в границах) муниципального образования (за исключением района) города и других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, не позднее 1 марта 2005 года законом субъекта Российской Федерации принимается решение об упразднении указанных муниципальных образований (за исключением города) и соответствующих органов местного самоуправления не позднее 1 января 2006 года, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты. При данных обстоятельствах, как указал суд, получение согласия населения не требуется.

Логика мотивировочной части указанного решения суда представляется весьма спорной. Не смотря на императивность абз.5 ч.3 ст.84 ФЗ № 131, а также указания Суда на то, что если городское поселение, в границах которого имеются другие муниципальные образования, предметы ведения которых не разграничены на 30 апреля 2003 года, то городское поселение с 1 января 2006 года

является городским округом, если законом субъекта Российской Федерации до 1 марта 2005 года в соответствии с требованиями части 2 статьи 11 и части 7 статьи 13 данного Федерального закона не установлено иное (абз.4 ч.3 ст.84 ФЗ № 131). Вместе с тем, ч. 7 ст. 13 указывает на то, что изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения. Более того, данная статья говорит, что изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения.

Другое судебное решение касается наделения г. Красноярска статусом городского округа (приложение 6). Предметом судебного разбирательства стала статья 1 Закона Красноярского края № 13-3148 от 25 февраля 2005 года "О наделении муниципального образования город Красноярск статусом городского округа" в части, предусматривающей включение в состав города Красноярска сельского населенного пункта деревня Песчанка. В обоснование требований администрация города Красноярска указала, что данный нормативный правовой акт принят с нарушением требований п. 5 ч. 1 ст. 11, ч. ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 3 ст. 84 ФЗ № 131. В частности, администрация указывала на то, что деревня Песчанка не входит в состав территории города и, более того, до момента вступления в силу Закона Красноярского края № 13-3145 от 25 февраля 2005 года "О наделении соответствующим статусом муниципального образования Емельяновский район и находящихся в его составе иных муниципальных образований" входила в состав Солонцовского

сельсовета и находилась в границах Емельяновского района. С введением в действие названного Закона и оспариваемого Закона края произошло фактическое изменение границ муниципальных образований. Поэтому для включения в состав города Красноярск деревни Песчанка требовалось согласие населения этого населенного пункта на отторжение ее территории от Емельяновского района и Солонцовского сельсовета к городу Красноярску, выраженного путем голосования, проводимого в порядке, установленном для проведения местного референдума. Однако такого согласия на момент принятия оспариваемого Закона края получено не было. В удовлетворении заявленных администрацией города Красноярск требований было отказано.

В рамках дела, Суд указал, что граница города, в соответствии с Уставом города Красноярск (действующая редакция на момент принятия решения суда), определена Постановлением Совета Министров РСФСР "Об установлении городской черты города Красноярск" от 23.02.79 № 112. Суд указал, что картографического описания (схемы) границы города Красноярск к названному Постановлению Совета Министров РСФСР не составлялось. Карта города к Уставу города Красноярск также не приводится.

В соответствии с указанным Постановлением Совета Министров граница города Красноярск проходит на востоке - по западной границе участка орошаемой пашни опытно-производственного хозяйства "Солонцы", восточной границе Песчанского карьера, восточной границе полосы отвода автомобильной дороги Красноярск - Песчанский причал, восточной границе застройки поселка

Песчанка, вниз по левому берегу реки Енисей, северной и восточной границам застройки по генеральному плану Песчанского причала, северной границе существующего Песчанского причала, северной и восточной границам базы "Нефтегазразведка", через реку Енисей, вверх по правому берегу реки Енисей, восточной и южной границам водозабора химического комбината "Енисей", восточной стороне водовода на химический комбинат "Енисей", северной и восточной границам химического комбината "Енисей", южной границе Красноярского овощесовхоза, восточной границе проектируемой железной дороги на алюминиевый завод, через железную дорогу Красноярск - Иркутск, западной границе полосы отвода железной дороги Красноярск - Иркутск, западной границе совхоза "Березовский", западной границе совхоза "Зыковский", тавельгу лога средний.

Указанное описание границ города Красноярска, по мнению Суда, объективно свидетельствует о том, что поселок Песчанка включен в состав городской черты (границы) города Красноярска. То обстоятельство, что в дальнейшем поселок Песчанка находился в административном подчинении Емельяновского района, не может служить подтверждением того, что указанный населенный пункт не входил в границы города Красноярска. Таким образом, Суд установил, что изменение границ муниципальных образований Емельяновский район и город Красноярск не имело места.

В ходе дела, Администрация в подтверждении требований предоставила документы, среди которых Решение Исполнительного комитета Красноярского краевого Совета депутатов трудящихся от 20

января 1969 г. № 42 об образовании Солонцовского сельского Совета депутатов трудящихся, в состав которого была включена деревня Песчанка; Устав Солонцовского сельсовета; Решение Емельяновского районного Совета депутатов от 28 апреля 2004 года № В-275Р, которым утверждены и согласованы картографические описания границ муниципального района Емельяновский район; план границ Солонцовского сельсовета Емельяновского района, согласно которым деревня Песчанка находится в границах Емельяновского района и другие.

Как указал Суд, постановление Совета Министров РСФСР "Об установлении городской черты города Красноярск" от 23.02.79 № 112 является единственным документом, устанавливающим и определяющим границы города Красноярск, сделан правильно, а наделение оспариваемым Законом края города Красноярск статусом городского округа с включением в его состав сельского населенного пункта деревня Песчанка не противоречит требованиям действующего федерального законодательства. Иные представленные доказательства Администрацией Суд не отнес к категории правоустанавливающих, так как Постановлением Правительства - Совета Министров РСФСР от 23.02.79 № 112 - актом, имеющим большую юридическую силу, определена граница г. Красноярск с вхождением в городскую территорию д. Песчанка.

Любопытным здесь является противоречие между законодательным положением и фактической реализацией деятельности муниципального образования. Как показывает данное решение, последнему, в сложившихся обстоятельствах, значение не

предается, несмотря на то, что в соответствии с Конституцией РФ, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч.1 ст.131 Конституции РФ). Формально, решение суда является законным, однако это не отменяет появляющийся вопрос о том, почему не одна инстанция не обратилась, в порядке ч.4 ст. 125 Конституции РФ с запросом в Конституционный Суд. Более того, из решения суда можно сделать вывод, что при разрешении спора, судом вовсе не ставился вопрос о причинах несоответствия Постановления Совета Министров РСФСР иным представленным нормативным правовым актам.

Следует отметить, что правовые споры, затрагивающие учет мнения населения, имеются даже в отношении ЗАТО. На официальном сайте федерального портала проектов нормативных правовых актов, 23 октября 2015 года появился проект Указа Президента РФ об упразднении закрытого административно-территориального образования города Зеленогорска Красноярского края, в соответствии с которым, упразднение планировалось с 01 января 2016 года. В пояснительной записке сообщается, что существующая возможность упразднения ЗАТО Зеленогорск связана с целью оптимизации расходов бюджета и количества ЗАТО. В начале ноября 2015 года на официальном сайте Зеленогорска было опубликовано открытое письмо Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска «О статусе ЗАТО г. Зеленогорска Красноярского края»⁴⁹, в котором Совет указывал о ряде негативных последствий,

⁴⁹ Открытое письмо Совета депутатов ЗАТО г.Зеленогорска "О статусе ЗАТО г.Зеленогорска Красноярского

связанных со снятием статуса, среди которых указывалось о снижении заработной платы жителям и снижению уровня безопасности. Поддержку снятия статуса ЗАТО, проект указа не получил ни со стороны властей Зеленогорска, ни со стороны местных жителей. В настоящий момент данный проект Указа был отложен.

Введенные поправки в ФЗ № 131 в части возможности изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением так же не получили поддержки в Красноярском крае. Еще до официального опубликования Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 30.04.2014 года Красноярский городской Совет депутатов направил обращение № В-1-О в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, которым указал о неоправданности введения в городских округах внутригородских муниципальных образований. В обращении сказано, что данное преобразование влечет значительные дополнительные затраты муниципалитетов, при изменении статуса городского округа в связи с наделением статусом городского округа с внутригородским делением потребуется разделение единого городского хозяйства, муниципального имущества. Решение одних и тех же вопросов местного значения в пределах городского округа

самостоятельно каждым из внутригородских районов повлечет увеличение расходной части местных бюджетов. Кроме того, разделение муниципального образования приведет к отсутствию единых принципов решения вопросов местного значения на территориях внутригородских муниципальных образований в пределах одного города. Кроме того, в обращении указывается на изменение порядка формирования представительного органа в сторону большего контроля местного самоуправления федеральным законодательством.

Красноярский городской Совет депутатов 05 августа 2014 года направил письмо № 01-419В Председателю по государственному строительству, местному самоуправлению и развитию институтов гражданского общества Законодательного Собрания Красноярского края, которым указал, что целесообразность преобразования муниципального образования город Красноярск из городского округа в городской округ с внутригородским делением отсутствует в связи с тем, что образование повлечет расходы, разделение вопросов местного значения приведет к отсутствию единых принципов решения данных вопросов, а также к увеличению расходной части местных бюджетов.

Возникшие проблемы в процессе реализации статуса городских округов указывают на то, что законодательство в полной мере не может удовлетворить потребности населения, проживающего на территориях муниципальных образований, а императивные требования законодательства в области местного самоуправления не всегда получают поддержку населением данной территории.

Нельзя не отметить и тот факт, что в попытках дать конкретику понятию городской округ, Федеральным законом от 03.04.2017 № 62-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законодатель изменил определение городского округа.

Ранее городской округ определялся как: «городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Данное определение не вносило ясности в попытках понимания значения городского округа. В тоже время, настоящая трактовка, как уже упоминалось ранее, звучит следующим образом: «городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Мы полагаем, что новое определение городского округа не отвечает критерию однозначности и недвусмысленности

установленного правового предписания. Прежде всего, из определения следует, что городской округ состоит из одного или нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов. Так же, последняя редакция Закона в часть 1 статьи 11 вносит пункт 3.1, в соответствии с которым, территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа.

Мы предполагаем, что по замыслу законодателя, городской округ должен был состоять из единой, целостной территории, однако, упомянутый ранее городской округ Норильск в данную формулировку не подпадает, в связи с тем, что район Снежногорск, входящий в состав городского округа является удаленной территорией.

2.2. Основные направления совершенствования законодательства о местном самоуправлении в части городских округов

Практика применения ФЗ № 131 судами показала, что не все содержащиеся в нем положения являются ясными и однозначными, что, безусловно, сказывается на его регулятивном потенциале.

Императивное наделение муниципальных образований статусом городского округа повлекло за собой множественные судебные споры о законности данных положений. Безусловно, уже сегодня высшие судебные органы, в первую очередь Конституционный суд РФ и Верховный суд РФ внесли значительные коррективы в понимание многих положений ФЗ № 131 о территориальных основах местного самоуправления, которые позволили создать ныне существующую территориальную структуру местного самоуправления по всей РФ. Но, тем не менее, на наш взгляд, при вынесении решений судам необходимо формулировать свои позиции более четко и отстаивать их только в случае соответствия действующей ситуации.

Действующие нормы, регулирующие организацию местного самоуправления, нуждаются в доработке. В первую очередь, для внесения ясности, следует определить, что представляет из себя «объединенность населенных пунктов общей территорией», которая заложена в понятии городского округа. Буквальное толкование определения городского округа может привести к выводу, что его территория должна быть непрерывна. Сложившееся в настоящее время муниципально-территориальное устройство в Красноярском крае допускает наличие «анклавных» частей и у городских округов

(Шарыпово, Норильск, Лесосибирск) и у сельских поселений.

Далее, необходимо систематизировать законодательные нормы, регулирующие статус городского округа, и выделить их в качестве самостоятельных разделов в федеральных и региональных законах о местном самоуправлении либо в самостоятельных законодательных актах.

Кроме того, реализация положений закона о городских округах привела к появлению различных, с точки зрения масштаба и территориального устройства городских округов, однако действующее законодательство данный фактор не учитывает. Представляется логичным провести определенную дифференциацию среди городских округов для обеспечения большей эффективности органов местного самоуправления городских округов.

Одним из актуальных вопросов на сегодняшний день является вопрос о внедрении городского округа с внутригородским делением и создание внутригородских районов в структуре местного самоуправления. Ирхин И.В. отмечает, что данный вопрос предполагает тщательную нормативную проработку всех вопросов обновленной организации местной жизни. При этом должны быть максимально подробно урегулированы вопросы ответственности глав местных администраций муниципальных образований по вопросам их ведения, выстроены вертикальные и горизонтальные линии взаимоотношений, позволяющие оперативно решать текущие и стратегические задачи обеспечения жизнедеятельности муниципального образования и его населения, а также определен унифицированный порядок преобразования муниципальных

образований⁵⁰. Мы полностью поддерживаем данную позицию. В настоящее время практика подсказывает, что регионы не готовы к данному преобразованию. Двухуровневая модель хоть и имеет определенные плюсы, на которых, вероятнее всего сосредоточился законодатель, но и минусы представляются весьма существенными, вследствие чего данные нововведения не получили активной поддержки. Мы полагаем, что навязывание двухуровневой модели городских округов в настоящее время повлечет за собой лишь увеличение существующих проблем, связанных со статусом городских округов.

⁵⁰ Ирхин И.В. К вопросу о двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах // Административное и муниципальное право. 2015. N 7. С. 684 - 690.

Заключение

На сегодняшний день практически все современные развитые страны продолжают процесс совершенствования системы местного самоуправления. Указанное направление совершенствования государственного управления, безусловно, актуализировано в государственно-правовом поле современной Российской Федерации, что вызывает обращение пристального внимания к данной проблематике как со стороны государственной власти, так и в научной среде.

В научной среде также подчеркивается высокая степень актуальности проблем, связанных с трансформацией и усовершенствованием системы местного самоуправления. В частности, А.В. Одинцова указывает на то, что "выдвижение на первый план "локально-территориальной" проблематики является свидетельством качественно нового состояния общественных отношений"⁵¹.

Одним из этапов реформы выступило принятие нового законодательства о местном самоуправлении в 2003 году. Изначально избранный подход не предусматривал выявление мнения населения по вопросу о границах муниципальных образований - в отличие от ситуации, когда встает вопрос об изменении границ муниципальных образований. Данный подход содержал в себе определенные негативные моменты при наделении муниципальных образований статусом городского округа. Как ранее указывалось в работе,

⁵¹ Одинцова А.В. Местное самоуправление как общественный институт // Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М., 2009.

вопросы правовой природы и критериев формирования городского округа уже на этапе разработки ФЗ № 131 вызывали дискуссии, и не смотря на ряд неразрешенных вопросов закон был принят. В связи с не проработанностью ряда положений, таких как территориальный состав городского округа на практике возникли такие городские округа как город Норильск, в состав которого входит пгт. Снежногорск, жители которого лишены возможности прямого взаимодействия с органами государственной власти в связи с удаленностью территории. Кроме того, отсутствие проработки ряда положений ФЗ № 131 повлекло за собой не однозначную реализацию данного закона. Как отмечает Баженова О.И., вытекающая из ФЗ № 131 возможность включения в состав городского округа иных, помимо города (поселка городского типа), населенных пунктов повлекла за собой укрупнение городских округов за счет поглощения населенных пунктов. В свою очередь, инфраструктурная и компетенционная близость оказались достаточными для того, чтобы рассматривать муниципальный район и городской округ в качестве альтернативных форм территориальной организации местного самоуправления, что повлекло преобразование муниципальных районов в городские округа⁵². Вместе с тем, данное положение вещей свидетельствует о заинтересованности муниципальных образований в получении статуса городского округа. В настоящий момент процесс реформы городских округов направлен на решение проблемы управления в городских округах, но вместе с тем, не учитывает правовую природу городского округа, что приводит к решению

⁵² Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы [Текст] / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - №7. - С. 54-66.

возникающих проблем с учетом текущих интересов и без уклона на первоначальную цели данного реформирования. В данном контексте мы разделяем позицию О.И. Баженовой, указывающей на необходимость в определенности правовой природы городского округа как поселенческой или территориальной единицы.

По результатам проведенного исследования также предлагается с учетом содержания части 4 статьи 12 Федерального закона ФЗ № 131 и правовой позицией, выраженной в Определении Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П учитывать, что решение представительного органа муниципального образования о согласии на изменение границ городского округа и порядок его принятия должны соответствовать ряду условий. Во-первых, решение представительного органа городского округа о согласии на изменение границ может быть принято только после назначения и проведения в установленном порядке процедур, предусматривающих участие граждан в формировании волеизъявления представительного органа муниципального образования. Органы местного самоуправления должны официально определить вид и порядок проведения «консультаций» с населением муниципального образования, гарантировав тем самым реальную возможность населению довести до сведения депутатов свое мнение по вопросу изменения границ. С этой целью могут быть организованы и проведены собрания граждан, опросы, публичные слушания, а также иные формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения, предусмотренные уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами представительных органов.

Во-вторых, перед принятием решения представительного органа о согласии на изменении границ депутатам представительного органа муниципального образования должны быть представлены на рассмотрение результаты публичных слушаний, опросов, собраний граждан, зафиксированные в официально составленных протоколах о проведении таких публичных слушаний, опросов и собраний граждан. Доказательством получения и рассмотрения депутатами представительного органа муниципального образования документов, подтверждающих организацию и проведение процедур, направленных на выявление мнения населения, может являться содержание протокола заседания представительного органа муниципального образования.

В-третьих, в решение представительного органа муниципального образования о согласии на изменение границ должно включаться указание на документы, в которых отражается волеизъявление граждан, а при отказе от построения правотворческого решения на мнении населения обязательно приведение обоснования нецелесообразности или даже невозможности следования мнению населения.

Необходимо также подчеркнуть, что процедура, не предусматривающая проведения голосования населения по вопросу изменения границ городского округа (часть 4 статьи 12 Федерального закона ФЗ № 131) не может быть применена в случае, если предполагается передача от одного муниципального образования другому столь существенной части территории населенного пункта или поселения, которая имела бы для них

жизненно важное значение и, соответственно, отделение которой означало бы фактическое изменение правового статуса населенного пункта или поселения, территории которых выступают объектом территориальных изменений.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г.: (с учетом поправок от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ; от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ; от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2. Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа".

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ ред. от 30.12.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ ред. от 30.12.2015 с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

5. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ ред. от 21.07.2005 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ ред. от 15.02.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ ред. от 03.02.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9. О статусе наукограда Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ ред. от 02.07.2013 с изм. от 20.04.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ ред. от 09.03.2016 // Справочная

правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

11. О закрытом административно-территориальном образовании [Электронный ресурс]: закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 ред. от 13.07.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

12. Устав Красноярского края [Электронный ресурс]: закон края от 5 июня 2008 г. № 5-1777 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

13. Об административно-территориальном устройстве Красноярского края [Электронный ресурс]: Закон края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

14. Об утверждении границ г. Шарыпово Красноярского края. [Электронный ресурс]: Закон края от 21 октября 1997 года № 15-587 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

15. О внесении изменений в Закон края «Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск» [Электронный ресурс]: закон края от 10 декабря 2004 г. № 12-2694 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

16. О наделении муниципального образования «город Лесосибирск» статусом городского округа [Электронный ресурс]: закон Красноярского края № 13-3128 от 25.02.2005 года // Справочная

правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

17. О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа [Электронный ресурс]: закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 706-ЗО // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

18. Устав города Красноярска [Электронный ресурс]: принят Решением Красноярского городского Совета от 24.12.1997 № В-62 (Зарегистрировано в Управлении юстиции администрации Красноярского края 14.01.1998 N 01-25, Свидетельство № 51) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

19. Устав города Норильска [Электронный ресурс]: утвержден решением Норильского городского Совета № 386 от 24 февраля 2000 года (зарегистрирован управлением юстиции Красноярского края № 178 от 28 февраля 2000 года) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

20. Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 05 июля 2001 года № 508 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Специальная литература:

1. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) (4-е издание, переработанное) (Подсумкова А.А., Чаннов С.Е.) (отв. ред. С.Е. Чаннов) ("Ось-89", 2008). С. 655

2. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / А.Г. Бабичев, П.П. Беликов, С.Ю. Зюзин и др.; под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 788 с.

3. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Раздел III // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте.

4. Авакьян С. А. Муниципальное право России: учебник. М.: Проспект, 2009. 544 с.

5. Бабичев И.В. Муниципальное право системно-структурный анализ юридических конструкций. - М.Норма, Инфра-М, 2010, - 336 с.

6. Васильев В.И. Муниципальное право России Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. – М. Юстицинформ, 2012,

— 680 с.

7. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003. С. 223.

8. Местное самоуправление и социальная работа. Конспект лекций. Кузнецова Е.М. Омск. Издательство ОмГТУ 2010.

9. Муниципальное право. Конспект лекций. Батычко В.Т., 2010г.

10. Муниципальное право России. Кокотов А.Н, Саломаткин А.С. М.: Юристъ, 2005. — 384 с.

11. Реброва Н.М. Муниципальное право Российской Федерации учебное пособие. Юж.-Рос. гос. техн. ун-т. - Новочеркасск ЮРГТУ, 2011.- 254 с.

12. Астафичев П.А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 6. С. 60 - 62.

13. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 3. С. 43 - 48.

14. Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы [Текст] / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - №7. - С. 54-66.

15. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Государственная власть и (или) местное самоуправление: в поиске оптимальной модели взаимоотношения // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 24. С. 25.
16. Бухвальд Евгений Моисеевич Удалось ли России реализовать Европейскую хартию самоуправления? // ЭТАП. 2013. №6 С.46-63.
17. Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России. М., 1998.
18. Захаров Александр Камоевич. Правовая регламентация статуса городского округа // Общество и право. 2013. №3 (45) С.75-79.
19. Ирхин И.В. К вопросу о двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах // Административное и муниципальное право. 2015. N 7. С. 684 - 690.
20. Кашо В.С., Кондрашев А.А., Роньжина О.В. Опорные конспекты лекций по дисциплине «Муниципальное право Российской Федерации». СФУ, 2008.
21. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 67 - 73.
22. Кузнецова Е.М. Местное самоуправление и социальная работа. Конспект лекций. Омск. Издательство ОмГТУ 2010.
23. Ларичев А.А. Реформирование территориальной

организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 6. С. 51 - 54.

24. Максимов Василий Петрович, Горшенин В. П. Реформирование местного самоуправления в Челябинском городском округе // Вестник ЧелГУ. 2015. №1 (356). С.31-34.

25. Михеева Т.Н. Новеллы в правовом регулировании местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 9. С. 67.

26. Нифанов А. Н. Процесс объединения субъектов Российской Федерации как фактор образования статусно-новых территорий // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. №20 (115) С.159-163.

27. Новиков А.А. О некоторых особенностях организации местного самоуправления в ЗАТО // Российский юридический журнал. 2010. N 6.- С. 84-87.

28. Одинцова А.В. Местное самоуправление как общественный институт // Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М., 2009.

29. Пешин Н.Л. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 8. С. 52.

30. Полякова А.И. Судебная практика по вопросам территориальной организации местного самоуправления //

Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. №17. С.151-155.

31. Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации: Пособие к электронному учебно-методическому комплексу "Стратегия развития муниципальных образований". Часть I / под ред. В.В.Бакушева. М., 2007.

32. Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. N 5. С. 37 - 47.

Судебная практика:

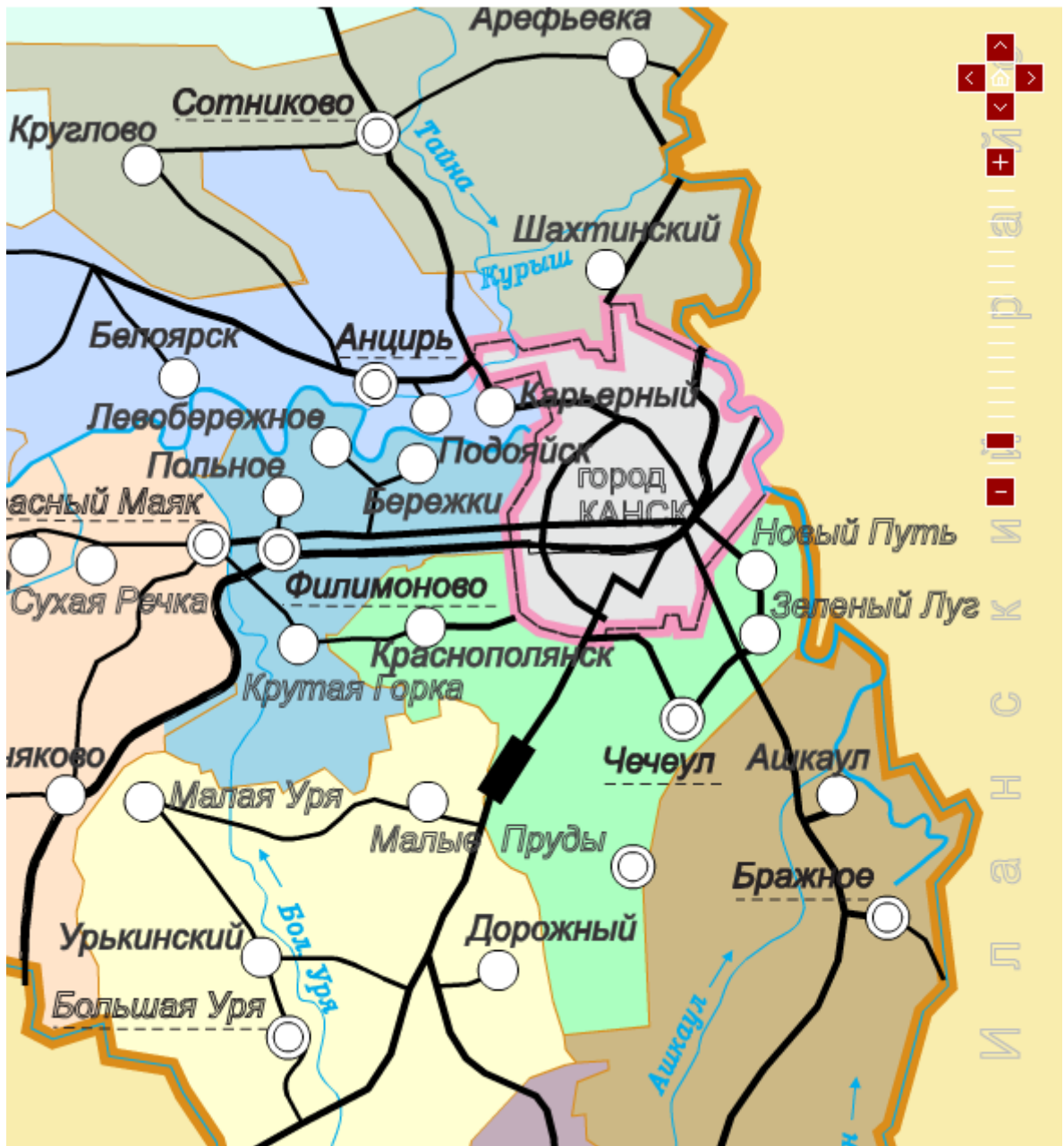
1. Определение Верховного Суда РФ от 29.06.2005 по делу N 53-Г05-28.

2. Определение Верховного Суда РФ от 31.08.2005 по делу N 53-Г05-32.

3. Определение Верховного Суда РФ от 12.10.2005 по делу N 53-Г05-40.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Карта городского округа Канск.



ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Карта городского округа Норильска.



ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 29 июня 2005 г. по делу N 53-Г05-28

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Еременко Т.И. судей Харланова А.В., Соловьева В.Н.

рассмотрела в судебном заседании 29 июня 2005 г. гражданское дело по кассационной жалобе Уланова В.И. на решение Красноярского краевого суда от 11 марта 2005 г., которым Уланову В.И. и Листровому А.Н. отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению постановления Губернатора Красноярского края от 29 ноября 2004 г. N 298-П "Об объединении населенных пунктов" и Закона Красноярского края от 10 декабря 2004 г. N 12-2694 "О внесении изменений в Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск".

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения Уланова В.И., Листрового А.Н., представителя Губернатора Красноярского края и Совета администрации Красноярского края Кылиной О.М., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Постановлением Губернатора Красноярского края от 29 ноября 2004 г. N 298-П "Об объединении населенных пунктов", объединены населенные пункты город Кайеркан, город Норильск, город Талнах, как фактически слившиеся между собой, в единый населенный пункт. Этим же постановлением за укрупненным населенным пунктом сохранено наименование город Норильск и исключены из данных учета населенных пунктов Красноярского края населенные пункты город Кайеркан, город Талнах.

Законом Красноярского края от 10 декабря 2004 года N 12-2694 "О внесении изменений в Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск" внесены следующие изменения:

- 1) наименование Закона изложено в следующей редакции: "Об установлении границ муниципального образования город Норильск";
- 2) статья 1 изложена в следующей редакции: "Установить границы муниципального образования город Норильск согласно приложениям: 1, 2, 3, 4";
- 3) статья 2 исключена;
- 4) в приложении 1 наименование изложено в следующей редакции: "Описание границ муниципального образования города Норильск"; в абзаце первом слова "Город Норильск с городами Кайеркан и Талнах" исключены; в абзаце одиннадцатом слова "Поселок Снежногорск" исключены;
- 5) наименование приложения 2 изложено в следующей редакции: "Экспликация земель муниципального образования город Норильск";
- 6) наименование приложения 3 изложено в следующей редакции: "Картографическое описание (план) границ муниципального образования город Норильск. Участок 1";
- 7) наименование приложения 4 изложено в следующей редакции: "Картографическое описание (план) границ муниципального образования город Норильск. Участок 2".

Листровой А.Н. и Уланов В.И. обратились в краевой суд с заявлением о признании не соответствующими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению названных нормативных правовых актов, ссылаясь на то, что они приняты с нарушением ст. 131 Конституции Российской Федерации, п. 3 ст. 3, ст. 10 п. 1, 2 - 5 ст. 11, ч. 7 ст. 13, ч. 3 ст. 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в редакции от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ и п. 1 ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 85 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в редакции от 30.12.2004 г. N 186-ФЗ, а также п. 3 ст. 108 Устава Красноярского края.

По мнению заявителей, оспариваемыми нормативными правовыми актами ликвидируются муниципальные образования города Кайеркан, Талнах и поселок Снежногорск, в связи с чем нарушаются их права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления этих

муниципальных образований. При этом такая ликвидация произведена без согласия жителей этих населенных пунктов и органа местного самоуправления Единого муниципального образования "Город Норильск", что также является нарушением действующего законодательства.

Представитель Законодательного Собрания Красноярского Совета администрации Красноярского края, а также представители Совета администрации Красноярского края, заявленные требования не признали, указывая на то, что оспариваемые нормативные правовые акты соответствуют действующему законодательству.

Решением Красноярского краевого суда от 11 марта 2005 г. Уланову В.И. и Листровому А.Н. в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе Уланова В.И. поставлен вопрос об отмене решения суда в связи с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы. Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

Согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (пункт 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

При этом в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Статьей 14 Устава Красноярского края предусмотрено, что в ведении края находится административно-территориальное устройство края.

Таким образом, суд правильно указал в решении, что по вопросам административно-территориального устройства субъект Российской Федерации - Красноярский край, вправе осуществлять собственное правовое регулирование.

Согласно ст. 4 Закона Красноярского края "Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае", административно-территориальное устройство Красноярского края - разделение территории края на определенные части (территории), в соответствии с которыми строится система органов местного самоуправления в крае.

Границы территорий административно-территориальных единиц и муниципальных образований совпадают. Изменение границ муниципальных образований влечет за собой изменение в административно-территориальном устройстве края.

В силу ст. 10 названного краевого Закона, в тех случаях, когда населенные пункты фактически слились между собой, они могут быть объединены в единый населенный пункт. При объединении населенных пунктов за укрупненным населенным пунктом сохраняется одно из прежних наименований. Преимущественно сохраняется наименование того населенного пункта, в котором имеется учреждение связи или железнодорожная станция, с тем, чтобы наименование этих объектов совпало с наименованием населенного пункта.

В соответствии с Уставом единого муниципального образования "Город Норильск", зарегистрированным Управлением юстиции администрации Красноярского края 28 февраля 2000 года, город Норильск с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск являются единым муниципальным образованием, в границах которого осуществляется местное самоуправление и который, в соответствии со ст. 108 Устава Красноярского края, входит в состав края, как единая административно-территориальная единица - краевой город (л.д. 136 - 163).

Города Кайеркан, Талнах и поселок Снежногорск являются внутригородскими муниципальными образованиями в границах единого муниципального образования "Город Норильск".

Внутригородские муниципальные образования города Кайеркан, Талнах и поселок Снежногорск обладают правом на осуществление местного самоуправления в соответствии, с действующим законодательством (статья 1 Устава).

Как видно из материалов дела и установлено судом, города Кайеркан, Талнах и поселок Снежногорск на момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов, утратили статус внутригородских муниципальных образований в границах единого муниципального образования "Город Норильск", в которых осуществляется местное самоуправление.

Так, решением городского Совета единого муниципального образования "Город Норильск" от 26 декабря 2000 года N 622 внутригородские муниципальные образования города Кайеркан, Талнах и поселок Снежногорск были упразднены (л.д. 178).

Решением городского Совета единого муниципального образования "Город Норильск" от 26

декабря 2000 года N 621, в Устав единого муниципального образования "Город Норильск" были внесены изменения и дополнения, зарегистрированные 22 января 2001 года Управлением юстиции администрации Красноярского края, согласно которым единое муниципальное образование "Город Норильск" - это город Норильск с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск, в границах которого осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, городской бюджет, выборные органы местного самоуправления и которые входят в состав края, как единая административно-территориальная единица - краевой город (л.д. 173 - 177).

Этим Уставом предусмотрено, что в едином муниципальном образовании "Город Норильск" отсутствуют муниципальные образования. Население города Норильск с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск непосредственно или через органы местного самоуправления осуществляют местное самоуправление в границах единого муниципального образования "Город Норильск" (статья 1 Устава).

На основании этого, органами государственной власти Красноярского края был принят Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск" от 27 декабря 2000 года N 13-1102, которым утверждена граница города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск, согласно приложениям 1, 2, 3, 4.

КонсультантПлюс: примечание.

Здесь и далее по тексту, видимо, допущена опечатка: Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 имеет N 131-ФЗ, а не N 151-ФЗ.

В соответствии с п. 1 ст. 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. N 151-ФЗ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 января 2005 года обязаны установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Судом установлено, что оспариваемые нормативные акты были приняты во исполнение требований данного Федерального закона.

Как обоснованно указал суд в решении, постановление Совета администрации Красноярского края "Об объединении населенных пунктов" от 28 ноября 2004 г. N 298-п и Закон Красноярского края "О внесении изменений и Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск" от 10 декабря 2004 г. N 12-2694, не изменяя установленных ранее границ единого муниципального образования "Город Норильск", фактически привели административно-территориальное устройство города Норильска в соответствие с муниципальным устройством. Указанные нормативные правовые акты приняты в соответствии с компетенцией субъекта Российской Федерации, и, сами по себе, не противоречат ни федеральному законодательству, ни общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

С учетом указанных обстоятельств доводы заявителей о том, что в результате принятия оспариваемых нормативных правовых актов произошла фактическая ликвидация муниципальных образований городов Кайеркана, Талнаха и поселка Снежногорск, правильно признаны несостоятельными.

Ссылка заявителей в обоснование заявленных требований на то, что оспариваемые нормативные правовые акты органов государственной власти Красноярского края приняты в период действия Устава Красноярского края в редакции от 26 апреля 2004 года, в статье 108 которого предусмотрено, что территория края непосредственно подразделяется на краевые города: Норильск с городами Кайеркан и Талнах и поселком Снежногорск, как правильно указал суд, не свидетельствует о незаконности оспариваемых нормативных актов, поскольку для их принятия органам государственной власти Красноярского края не требовались изменения положений ст. 108 Устава Красноярского края. Такие изменения были внесены в названную норму Устава края 28 января 2005 года, после принятия названных нормативных правовых актов.

Доводы заявителей о том, что, в нарушение Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 года N 151-ФЗ, объединение города Норильска с городами Кайеркан и Талнах и изменения их границ произведено без получения на это согласия населения этих населенных пунктов, суд правильно признал несостоятельными по следующим основаниям.

Порядок наделения соответствующим статусом муниципальных образований в переходный период регулируется п. 3 ст. 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. N 151-ФЗ. В частности, данной нормой установлено, что изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу главы 12 настоящего Федерального закона, производится с соблюдением

требований статей 12 и 13 настоящего Федерального закона, которые предусматривают получение на это согласия населения поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона.

Как обоснованно указал суд, из смысла названных норм Закона следует, что согласие населения населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 названного Федерального закона, необходимо получить только в том случае, если изменяются границы муниципальных образований путем отнесения населенных пунктов к территориям других муниципальных образований. Поскольку, принятием оспариваемых нормативных правовых актов, изменение границ единого муниципального образования "Город Норильск" не произошло, то, следовательно, исходя из условий, определенных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. N 151-ФЗ, наличие согласия населения в данном случае не требовалось.

Кроме того, на день вступления в силу главы 12 названного Федерального закона муниципальные образования города Кайеркан, Талнах и поселок Снежногорск были упразднены решением городского Совета депутатов единого муниципального образования "Город Норильск" от 26 декабря 2000 г. N 622.

Доводы заявителей о том, что при принятии оспариваемых нормативных правовых актов органы государственной власти Красноярского края нарушили положения части 3 ст. 84 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с изменениями от 28 декабря 2004 г. N 186-ФЗ, суд также обоснованно признал несостоятельными.

Согласно названной норме Федерального закона, если муниципальное образование состоит из нескольких городов, не являющихся муниципальными образованиями, то не позднее 1 марта 2005 года в соответствии с частью 1 статьи 85 настоящего Федерального закона каждый город наделяется статусом городского поселения (округа), определяются его границы и до 1 ноября 2005 года проводятся выборы в органы местного самоуправления.

Данная норма Закона, как правильно указал суд, установлена Федеральным законом "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 декабря 2004 г. N 186-ФЗ, который вступил в силу 30 декабря 2004 года, и обратной силы не имеет. Оспариваемые же нормативные правовые акты были приняты и вступили в силу ранее, чем вступили в силу названные изменения в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Поэтому положения части 3 ст. 84 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 28 декабря 2004 г. N 186-ФЗ) к спорным правоотношениям не применимы. На момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов действующее законодательство не содержало запрета на объединение населенных пунктов, в частности, городов Норильска, Кайеркана и Талнаха в единое муниципальное образование, в связи с чем, эти нормативные правовые акты не противоречат закону. Более того, постановлением Губернатора от 29.11.2004 г. города Кайеркан и Талнах были исключены из учета населенных пунктов как города.

Требования заявителей о признании оспариваемых нормативных правовых актов недействующими и не подлежащими применению сводятся также к тому, что, при упразднении муниципальных образований в 2000 году городов Кайеркана, Талнаха и поселка Снежногорск, не было учтено мнение населения, которое могло быть выяснено только путем проведения референдума или голосования. Этот довод заявителей обоснованно признан недействительным по изложенным в решении основаниям.

Кроме того, суд правильно исходил из того, что правовые акты, связанные с упразднением внутригородских муниципальных образований в 2000 г. заявители не оспаривали.

Соответствует требованиям закона и вывод о том, что не нашли своего подтверждения в судебном заседании доводы заявителей о нарушении компетенции при принятии Советом администрации Красноярского края оспариваемого постановления.

Согласно ст. 54 Устава Красноярского края, Губернатор края является высшим должностным лицом края, главой исполнительной власти края.

Губернатор края возглавляет высший исполнительный орган государственной власти края - Совет администрации края и является по должности Председателем Совета администрации края.

Совет администрации края является органом, возглавляющим единую систему органов исполнительной власти края - администрацию края (статья 64 Устава края).

В соответствии с пп. "г" п. 2 ст. 68 Устава Красноярского края, Совет администрации края осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами. Уставом края и законами края, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

Принимая указанное постановление, Совет администрации Красноярского края действовал в

рамках полномочий, предоставленных ему ст. 68 Устава Красноярского края и ст. 10 Закона Красноярского края "Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае".

В судебном заседании установлено также, что оспариваемое постановление принято по инициативе депутатов представительного органа и главы местного самоуправления единого муниципального образования "Город Норильск" (л.д. 146 - 150).

Суд обоснованно признал несостоятельными и доводы заявителей о нарушении их избирательных прав и прав других граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, поскольку они не лишены возможности избирать и быть избранными в органы муниципального образования "Город Норильск".

По изложенным в решении основаниям правильно не согласился суд и с доводами заявителей о том, что при объединении населенных пунктов нарушены права граждан на доступность к органам местного самоуправления.

Вывод суда основан на анализе действующего законодательства, мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Доводы кассационной жалобы Уланова В.И. по существу сводятся к нарушению судом норм материального права, с чем нельзя согласиться по изложенным выше основаниям.

Нарушений судом норм материального и процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному разрешению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе, судом не допущено.

Руководствуясь ст. ст. 361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Красноярского краевого суда от 11 марта 2005 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Уланова В.И. - без удовлетворения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 августа 2005 года

Дело N 53-Г05-32

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Соловьева В.Н.,
Макарова Г.В.,
Меркулова В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению З. о признании недействующим и не подлежащим применению Закона Красноярского края N 13-3128 от 25 февраля 2005 года "О наделении муниципального образования "город Лесосибирск" статусом городского округа" по кассационной жалобе З. на решение Красноярского краевого суда от 23 мая 2005 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда обоснованным, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законом Красноярского края N 13-3128 от 25 февраля 2005 года "О наделении муниципального образования "город Лесосибирск" статусом городского округа" муниципальное образование город Лесосибирск, в состав которого входят городские населенные пункты: город Лесосибирск, рабочий поселок Стрелка и сельский населенный пункт поселок Усть-Ангарск, наделен статусом городского округа в границах, установленных Законом края от 24 июня 1997 года N 14-521 "Об утверждении границ г. Лесосибирска Красноярского края".

Этим же Законом упразднено муниципальное образование поселок Стрелка, находящееся в границах муниципального образования город Лесосибирск (статья 2 Закона).

З. обратился в суд с заявлением о признании недействующим вышеназванного Закона Красноярского края, ссылаясь на то, что он принят с нарушением требований Конституции Российской Федерации и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривающих получение согласия населения городского поселения на придание указанного в оспариваемом Законе статуса городу Лесосибирску. Мнение населения города Лесосибирска перед принятием Закона не выяснялось, соответствующего голосования на территории города Лесосибирска не проводилось. Таким образом, оспариваемым Законом нарушено его конституционное право на выражение мнения по поводу изменения статуса городского поселения.

Решением Красноярского краевого суда от 23 мая 2005 года постановлено: в удовлетворении заявления З. о признании недействующим и не подлежащим применению Закона Красноярского края N 13-3128 от 25 февраля 2005 года "О наделении муниципального образования "город Лесосибирск" статусом городского округа" отказать.

З. подал кассационную жалобу, в которой просит решение отменить и принять новое, которым удовлетворить его требования. Полагает, что суд неправильно применил материальный закон, дал неправильную оценку доводам заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Согласно абз. 4 п. 3 ст. 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 19.06.2004 N 53-ФЗ, от 12.08.2004 N 99-ФЗ, от 28.12.2004 N 183-ФЗ, от 28.12.2004 N 186-ФЗ, от 29.12.2004 N 191-ФЗ, от 29.12.2004 N 199-ФЗ) городские поселения, являющиеся на день вступления в силу настоящей главы муниципальными образованиями, предметы ведения которых на 30 апреля 2003 года не разграничены в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", с 1 января 2006 года являются городскими округами, если законом субъекта Российской Федерации до 1 марта 2005 года в соответствии с требованиями части 2 статьи 11 и

части 7 статьи 13 настоящего Федерального закона не установлено иное.

Изменение статуса указанных городских поселений с 1 января 2006 года производится в порядке, предусмотренном частью 7 статьи 13 настоящего Федерального закона.

К указанной категории городских поселений относятся городские поселения, которые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации не входят в состав территорий районов, имеют, как правило, статус городов (поселков) краевого (областного) подчинения и тем самым не находятся в границах района.

Судом установлено, что Лесосибирск является городом краевого подчинения, самостоятельным муниципальным образованием, не входящим в состав какого-либо муниципального образования. В границах города находятся поселки Стрелка и Усть-Ангарск.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что наделение города Лесосибирска статусом городского округа не является его преобразованием и в этом случае получение согласия населения городского поселения для этого не требуется, сделан правильно.

Рабочие поселки Стрелка, Усть-Ангарск являются муниципальными образованиями и обладают в соответствии с действующим законодательством правом на осуществление местного самоуправления.

В соответствии с абз. 5 п. 3 ст. 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в случае наличия в составе территории (в границах) муниципального образования (за исключением района) города и других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, не позднее 1 марта 2005 года законом субъекта Российской Федерации принимается решение: об упразднении указанных муниципальных образований (за исключением города) и соответствующих органов местного самоуправления не позднее 1 января 2006 года, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты.

Таким образом, суд правильно признал доводы заявителя в этой части необоснованными, поскольку для упразднения муниципального образования поселок Стрелка, находящегося в границах муниципального образования город Лесосибирск, получение согласия населения для этого в данном случае также не требовалось, а упразднение местного самоуправления на уровне поселка Стрелка с сохранением местного самоуправления в городском округе не нарушает права жителей этого поселка на местное самоуправление.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, не опровергают выводов суда.

Нормы материального права применены судом правильно, всем установленным обстоятельствам, имеющим значение для правильного разрешения заявления З., дана надлежащая оценка, и последнюю, как указано выше, Судебная коллегия считает правильной.

Иные доводы кассационной жалобы по существу сводятся к переоценке выводов суда об отказе заявителю в удовлетворении заявления и не свидетельствуют о неправильности постановленного решения.

Оснований для отмены решения суда, как о том ставится вопрос в кассационной жалобе, Судебная коллегия не усматривает.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Красноярского краевого суда от 23 мая 2005 года оставить без изменения, а кассационную жалобу З. - без удовлетворения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 12 октября 2005 года

Дело N 53-Г05-40

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Манохиной Г.В.,
Макарова Г.В.,
Меркулова В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению администрации города Красноярска о признании противоречащей закону, недействующей и не подлежащей применению статьи 1 Закона Красноярского края N 13-3148 от 25 февраля 2005 года "О наделении муниципального образования город Красноярск статусом городского округа" в части, предусматривающей включение в состав города Красноярска сельского населенного пункта "деревня Песчанка", по кассационной жалобе администрации города Красноярска на решение Красноярского краевого суда от 18 июля 2005 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., объяснения представителей администрации города Красноярска Ф. и адвоката Якутовой М.А., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения представителей Законодательного собрания Красноярского края М. и администрации Емельяновского района Красноярского края Б., заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Воскобойниковой Е.Л., полагавшей решение суда обоснованным, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законом Красноярского края N 13-3148 от 25 февраля 2005 года "О наделении муниципального образования город Красноярск статусом городского округа" муниципальное образование город Красноярск, в состав которого входят городской населенный пункт город Красноярск и сельский населенный пункт деревня Песчанка, наделен статусом городского округа.

Администрация города Красноярска обратилась в суд с заявлением о признании недействующей ст. 1 названного Закона Красноярского края в части, предусматривающей включение в состав города Красноярска сельского населенного пункта "деревня Песчанка", ссылаясь на то, что данная норма принята с нарушением требований п. 5 ч. 1 ст. 11, ч. ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 3 ст. 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ.

Генеральный план города Красноярска, утвержденный решением городского Совета от 30.03.2001 N В-23, не включает и не может включать деревню Песчанка в состав территории города. Этот населенный пункт, до момента вступления в силу Закона Красноярского края N 13-1345 от 25 февраля 2005 года "О наделении соответствующим статусом муниципального образования Емельяновский район и находящихся в его составе иных муниципальных образований", входил в состав Солонцовского сельсовета и находился в границах Емельяновского района. С введением в действие названного Закона и оспариваемого Закона края произошло фактическое изменение границ муниципальных образований. Поэтому для включения в состав города Красноярска деревни Песчанка требовалось согласие населения этого населенного пункта на отторжение ее территории от Емельяновского района и Солонцовского сельсовета к городу Красноярску, выраженного путем голосования, проводимого в порядке, установленном для проведения местного референдума. Однако такого согласия на момент принятия оспариваемого Закона края получено не было.

Фактическое изменение границ не только противоречит требованиям федерального законодательства, но и нарушает права трех муниципальных образований: города Красноярска, Емельяновского района и Солонцовского сельсовета, поскольку оспариваемым Законом не разрешен вопрос о компенсации городу Красноярску дополнительных расходов, возникающих в связи с включением в его состав деревни Песчанка.

Решением Красноярского краевого суда от 18 июля 2005 года постановлено: в удовлетворении заявления администрации города Красноярска о признании противоречащей закону, недействующей и не подлежащей применению статьи 1 Закона Красноярского края N 13-3148 от 25 февраля 2005

года "О наделении муниципального образования город Красноярск статусом городского округа" в части, предусматривающей включение в состав города Красноярска сельского населенного пункта "деревня Песчанка", отказать.

Администрация города Красноярска подала кассационную жалобу, в которой просит решение отменить и принять новое, которым удовлетворить заявленные требования. Полагает, что суд неправильно применил материальный закон, допустил существенные нарушения норм процессуального права, дал неправильную оценку доводам заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Судом установлено, что административная граница города определена Постановлением Совета Министров РСФСР "Об установлении городской черты города Красноярска" от 23.02.79 N 112. Изменение границы города производится в установленном порядке. Карта города прилагается (не приводится) к настоящему Уставу и является его неотъемлемой частью.

Картографического описания (схемы) границы города Красноярска к названному Постановлению Совета Министров РСФСР не составлялось. Карты города к Уставу города Красноярска также не приводится.

В силу статьи 12 Устава города Красноярска от 24 декабря 1997 года N В-62 (в ред. решений городского Совета от 16.06.1998 N 13-102; от 02.06.1999 N 19-169; от 13.10.1999 N 20-204; от 18.12.2001 N 5-62) административная граница города определена на основании Постановления Совета Министров РСФСР "Об установлении городской черты города Красноярска" от 23.02.79 N 112.

Анализ текста приложения к названному Постановлению Совета Министров РСФСР свидетельствует о том, что поселок Песчанка включен в состав городской черты (границы) города Красноярска.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что Постановление Совета Министров РСФСР "Об установлении городской черты города Красноярска" от 23.02.79 N 112 является единственным документом, устанавливающим и определяющим границы города Красноярска, сделан правильно, а наделение оспариваемым Законом края города Красноярска статусом городского округа с включением в его состав сельского населенного пункта деревня Песчанка не противоречит требованиям действующего федерального законодательства.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, были предметом судебного исследования и не опровергают выводов суда.

Генеральный план города в соответствии со ст. ст. 35 и 36 Градостроительного кодекса РФ не является документом, которым устанавливаются границы города, а потому суд правильно признал несостоятельным довод администрации города Красноярска о невключении деревни Песчанка в границы города Красноярска.

Д. Песчанка является частью территории города Красноярска и в этом качестве входит в состав городского округа.

Правила п. 5 ч. 1 ст. 11 ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" оспариваемым Законом не нарушены, поскольку Закон края лишь зафиксировал существующие, установленные на момент его принятия границы г. Красноярска.

Представленные документы о вхождении д. Песчанка в другое муниципальное образование (решение Исполнительного комитета Красноярского краевого Совета депутатов трудящихся от 20 января 1969 г. N 42 об образовании Солонцовского сельского Совета депутатов трудящихся, в состав которого была включена деревня Песчанка, Устава Солонцовского сельсовета, решение Емельяновского районного Совета депутатов от 28 апреля 2004 года N В-275Р, которым утверждены и согласованы картографические описания границ муниципального района "Емельяновский район", план границ Солонцовского сельсовета Емельяновского района, согласно которым деревня Песчанка находится в границах Емельяновского района) суд обоснованно не посчитал правоустанавливающими, так как Постановлением Правительства - Совета Министров РСФСР от 23.02.79 N 112 - актом, имеющим большую юридическую силу, определена граница г. Красноярска с вхождением в городскую территорию д. Песчанка.

Вывод суда о том, что выявление мнения населения по вопросу, не связанному с изменением границ, в данном случае не требовалось, сделан правильно, и лишь при изменении границ - может выясняться в любых формах, что соответствует правовой позиции, высказанной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике".

Иные доводы кассационной жалобы являются аналогичными мотивам обращения заявителя в суд, которым дана правовая оценка, и последнюю, как отмечено выше, Судебная коллегия считает правильной.

Оснований для отмены решения суда, как о том ставится вопрос в кассационной жалобе,

Судебная коллегия не усматривает.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Красноярского краевого суда от 18 июля 2005 года оставить без изменения, а кассационную жалобу администрации города Красноярска - без удовлетворения.
