

*УДК 342.1*

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМАЛИЗАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ – ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

***Мокроусова К. А., Нифанов А. Н.***

**ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет»**

В данной статье авторское внимание уделено анализу одной из разновидностей статусных территорий с особенностями организации местного самоуправления – городам федерального значения. На основе анализа федерального законодательства и специальных нормативных правовых актов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя установлены дефинитивные, институциональные, материальные и процессуальные аспекты, формирующие заявленные особенности.

По итогам осуществленного анализа представлены авторские предложения по совершенствованию регионального законодательства городов федерального значения в части особенностей организации местного самоуправления.

**Ключевые слова:** территория, местное самоуправление, город федерального значения, столица, статус, внутригородская территория, городское хозяйство, местная администрация.

Обособление статусной разновидности территорий с особенностями организации местного самоуправления мы связываем с присущим таким территориям конституционно-правовым статусом. В нормативном смысле «правовой статус, будучи составной частью системы права, выступает в качестве относительно самостоятельного регулятора общественных отношений» [1, с. 25-39].

Для решения задач данного исследования применим подход С.А. Авакьяна к определению понятия «статус» в качестве «структурно организованного нормативно-правовым актом положения органа, организации, объединения, должностного лица, личности, гражданина» [2, с. 559].

Классифицируя правовые статусы по критерию отраслевой принадлежности источников и объему правового регулирования, выделяют конституционные, конституционно-правовые и правовые статусы. Исходя из этого, «конституционно-правовой статус шире по содержанию конституционного и включает в себя характеристики, содержащиеся, помимо Конституции, в нормах других источников конституционного права» [1, с. 25-29].

Полагаем, что в нашем случае, исходя из конституционной природы заявленных территорий и их конкретизации в специальных нормативных правовых актах, обоснованно говорить о конституционно-правовом статусе, а, следовательно, статусной разновидности, объединяющей соответствующие территории.

К статусной разновидности рассматриваемых территорий нами отнесены территории субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, закрытых административно-территориальных образований, наукограды, муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (с апреля 2024 г. территории северного завоза), федеральные территории.

Открывает Главу 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ норма об особенностях организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения. В рамках данной статьи выявлению таких особенностей и будет уделено внимание.

Уточним, что ранее в юридической науке в контексте заявленной разновидности территории обращались к городским округам с внутригородским делением [3, с. 60-62; 4, с. 43-48].

В силу правового статуса столицы многочисленны публикации о городе федерального значения Москва [5, с. 39-42; 6, с. 59-63; 7, с. 74-80; 8, с. 10-24]. В меньшей степени исследовательский интерес охватил организацию местного самоуправления в Санкт-Петербурге и Севастополе [9, с. 5-8; 10, с. 26-30; 11, с. 15-18]. Однако, с учетом конституционных изменений и продолжающейся реформы местного самоуправления, в современной юридической литературе отсутствуют результаты анализа современного законодательства, формализующего особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения.

По сравнению со всеми иными нормами Главы 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, ст. 79 более развернуто регулирует правовой статус организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения.

Непосредственно из содержания указанной статьи Федерального закона № 131-ФЗ следуют ключевые особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения:

- местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях (части территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления);
- установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий (ч. 2);
- корреляция вопросов местного значения с необходимостью сохранения единства городского хозяйства (ч. 3);
- возможность отсутствия местной администрации (ч. 3).

Далее рассмотрим заявленные особенности, исходя из анализа норм специальных законов об организации местного самоуправления, которые были приняты в Москве 6 ноября 2002 г., в Санкт-Петербурге 23 сентября 2009 г., в Севастополе 30 декабря 2014 г.

Структурно указанные законы включают в себя следующие самостоятельные содержательные единицы:

- «Общие положения» (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);
- «Территориальная организация местного самоуправления» (Санкт-Петербург, Севастополь);
- «Вопросы местного значения» (Санкт-Петербург, Севастополь);
- «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга» (Санкт-Петербург);
- «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления

местного самоуправления» (Москва) / «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» (Санкт-Петербург, Севастополь);

– «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления» (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);

– «Муниципальные правовые акты» (Санкт-Петербург, Севастополь);

– «Экономическая основа местного самоуправления» (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);

– «Межмуниципальное сотрудничество» (Санкт-Петербург, Севастополь);

– «Гарантии местного самоуправления» (Москва);

– «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль за их деятельностью» (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь);

– «Заключительные и переходные положения» (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

Обращает на себя внимание наличествующая вариативность последовательности расположения отдельных глав. Например, в законах Санкт-Петербурга и Севастополя сначала отражены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, что аналогично логике федерального закона, а затем органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. В московском законе обратная последовательность.

Учитывая, что из трех городов федерального значения, Москва является столицей, тем не менее, считаем, имеющуюся специфику возможно отразить в законе, унифицировав его структурно с нормативными актами Санкт-Петербурга и Севастополя.

Далее сопоставим содержание законов трех городов федерального значения.

Итак, в ст. 1 «Местное самоуправление в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве. Территориальная основа местного самоуправления» московского закона дано определение понятия «местное самоуправление в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве». По аналогии понятие «местное самоуправление в Санкт-Петербурге / Севастополе» размещено в ч. 2 ст. 1 законов.

При этом в Законе Санкт-Петербурга имеется самостоятельная ст. 2 «Основные понятия...», дефинирующая такие термины, как «внутригородское муниципальное образование города федерального значения Санкт-Петербурга», «особенности муниципального образования», «муниципальный совет муниципального образования», «глава муниципального образования», «местная администрация муниципального образования», «глава местной администрации муниципального образования».

Идентичный подход обнаружен в ст. 3 Закона Севастополя. В ее ч. 1, кроме указанных, даны определения терминам «выравнивание бюджетной обеспеченности» и «избирательная комиссия внутригородского муниципального образования».

Таким образом, только в московском законе отсутствует статья, формализующая основные понятия. Полагаем, по опыту законов Санкт-Петербурга и Севастополя, целесообразно дополнить Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» статьей, дающей определения основным понятиям.

Далее, разбирая содержание ст. 1 московского закона, уточним, что местное самоуправление в городе Москве осуществляется в таких внутригородских муниципальных образованиях, как муниципальный округ, городской округ и поселение (ч. 2 ст. 1). При этом, стандартна формулировка о том, что «образование муниципальных образований, установление границ их территорий и наименований осуществляются законом города Москвы по представлению Мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий» (ч. 3 ст. 1) [12].

В ч. 4 ст. 1 московского закона предусмотрено, что «установление и изменение границ территорий муниципальных образований, преобразование муниципальных образований осуществляются законами города Москвы по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти города Москвы в соответствии с Уставом города Москвы и с учетом мнения населения соответствующей территории, выраженного представительным органом муниципального образования с учетом результатов публичных слушаний» [12]. Аналогичная по содержанию норма содержится в ч. 2 ст. 7 Закона Санкт-Петербурга.

Однако, как выше нами было указано в законах Санкт-Петербурга и Севастополя территориальной организации местного самоуправления посвящена Глава 2. В ней самостоятельными статьями регламентируются порядок изменения границ (ст. 8) и преобразования муниципальных образований (ст. 9).

По поводу изменения границ муниципальных образований Закон Санкт-Петербурга определяет, что оно «осуществляется путем внесения изменений в закон Санкт-Петербурга о территориальном устройстве Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований, выраженного муниципальными советами соответствующих муниципальных образований, по инициативе населения соответствующих муниципальных образований, органов местного самоуправления, органов государственной власти Санкт-Петербурга, федеральных органов государственной власти» (ст. 8) [13].

В ст. 9 рассматриваемого Закона преобразование муниципальных образований определено как объединение муниципальных образований и разделение муниципальных образований. Далее по поводу преобразования детализирован аналогичный с изменением порядок.

Следует отметить, несмотря на самостоятельность главы о территориальной организации местного самоуправления в севастопольском законе, ее нормы являются самыми лаконичными. Отмечается лишь то, что «местное самоуправление осуществляется в пределах административных границ города Севастополя, как субъекта Российской Федерации, на территориях внутригородских муниципальных образований» (ч. 1 ст. 8) [13]; «установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются в порядке, установленном законодательством города Севастополя» (ч. 2 ст. 8) [13] и «перечень внутригородских муниципальных образований и описание их границ устанавливаются отдельным законом города Севастополя» (ч. 3 ст. 8) [13].

Обратим внимание, что Закон Санкт-Петербурга об организации местного самоуправления учитывает конституционные изменения о единстве системы публичной

власти и в ч. 3 ст. 1 легализует следующее положение: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти Санкт-Петербурга входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [14].

В заявленных законах в различном объеме предусмотрены:

- полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления (ст. 4 в Москве, ст. 5 – в Санкт-Петербурге и ст. 6 в Севастополе);
- порядок взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 5 московского закона);
- непосредственно вопросы местного значения муниципального образования (ст. 8 в Москве, ст. 10 в Санкт-Петербурге, ст. 9 в Севастополе);
- полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 8.1 в Москве, ст. 10 в Севастополе);
- порядок осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий (государственных полномочий) (ст. 9 московского закона, ст. 12 в законе Санкт-Петербурга).

В ст. 13 и ст. 11 законов Санкт-Петербурга и Севастополя (в главе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями) соответственно предусмотрен государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Функционал такого контроля в московском законе отражен в рамках положений о взаимодействии органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления (ч. 6 ст. 5).

Интересен аспект легализации взаимодействия органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления по отдельным вопросам на основе договоров и соглашений между органами исполнительной власти города Москвы и органами местного самоуправления (ч. 2 ст. 5), а также в рамках совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов как временных, так и постоянно действующих (ч. 3 ст. 5). Столь детализированная информация отсутствует в законах Санкт-Петербурга и Севастополя.

Обратим внимание на легализованную структуру органов местного самоуправления. В Москве ее составляют (ч. 1 ст. 10):

- 1) представительный орган местного самоуправления, образуемый в соответствии с федеральными законами, законами города Москвы, уставом муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, образуемый в соответствии с федеральными законами, настоящим Законом, уставом муниципального образования;
- 4) другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В ч. 1 ст. 25 Закона Санкт-Петербурга указано, что «структуру органов местного самоуправления составляют муниципальный совет муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация муниципального обра-

зования, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [14].

Как видим, дополнительно предусмотрено создание контрольно-счетного органа муниципального образования, более подробные положения о котором изложены в ст. 29.

В Законе Севастополя ст. 23 лаконично представлена формулировкой «структура органов местного самоуправления на территории города Севастополя определяется в соответствии с уставом внутригородского муниципального образования». А далее формализован статус таких органов, как Совет внутригородского муниципального образования (ст. 24), Глава внутригородского муниципального образования (ст. 25), Контрольно-счетный орган внутригородского муниципального образования (ст. 26), Избирательная комиссия внутригородского муниципального образования (ст. 27).

Полагаем, совокупно нормы ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и рассмотренных законов субъектов Российской Федерации – городах федерального значения позволяют сформировать представление об особенностях реализации местного самоуправления на данной разновидности территорий.

#### Список литературы:

1. Дотдаева О.Н. К вопросу о понятии и структуре конституционно-правового статуса // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 2. С. 25-39.
2. Конституционное право: Энцикл. слов. / отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: НОРМА: НОРМА-ИНФРА.М, 2000. С. 559.
3. См.: 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.
4. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующей территории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43-48.
5. Бычкова Е.И. К вопросу о территориальной организации местного самоуправления в городе Москве // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 39-42.
6. Данько А.А. Территориальное устройство города федерального значения Москвы: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 59-63.
7. Ежукова О.А. Некоторые тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Москве // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 74-80.
8. Пешин Н.Л. Территориальные основы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 20-24.
9. Закондырин А.Е. Концепция организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 5-8.
10. Козодубов А.А., Яковлев А.В. Перспективы становления местного самоуправления в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 26-30.
11. Козодубов А.А. Организация местного самоуправления в городе федерального значения Севастополе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 2. С. 15-18.
12. Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.
13. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 22; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 24.10.2023 г.
14. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 22; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 24.10.2023 г.

**Ksenia A. Mokrousova, Aleksey N. Nifanov. Peculiarities of the organization of local self-government in the subjects of the Russian Federation - cities of federal significance // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical Science. – 2024. – Т. 10 (76). № 2. – P. 394–400.**

Within the framework of this article, the author's attention is paid to the analysis of one of the varieties of status territories with the peculiarities of the organization of local self-government - cities of federal signifi-

cance. Based on the analysis of federal legislation and special regulatory legal acts of Moscow, St. Petersburg and Sevastopol, the definitive, institutional, material and procedural aspects forming the declared features are established.

Based on the results of the analysis, the author's proposals for improving the regional legislation of cities of federal significance in terms of the specifics of the organization of local self-government are presented.

**Keywords:** territory, local government, federal city, capital, status, inner-city territory, urban economy, local administration.

**Spisok literatury:**

1. Dotdaeva O.N. K voprosu o ponyatii i strukture konstitucionno-pravovogo statusa // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2013. № 2. S. 25-39.
2. Konstitucionnoe pravo: Encikl. slov. / otv. red. i ruk. avt. kol. S.A. Avak'yan. M.: NORMA: NORMA-INFRA.M, 2000. S. 559.
3. Sm.: Astafichev P.A. Gorodskoj okrug s vnutrigorodskim deleniem kak novyj vid municipal'nogo obrazovaniya v sovremennoj Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 6. S. 60-62.
4. Babichev I.V. Gorodskie okruga s vnutrigorodskim deleniem i vnutrigorodskie rajony: novye yuridicheskie konstrukcii kak vozmozhnyj instrument razvitiya mestnogo samoupravleniya na sootvetstvuyushchej territorii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 3. S. 43-48.
5. Bychkova E.I. K voprosu o territorial'noj organizacii mestnogo samoupravleniya v gorode Moskve // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2018. № 5. S. 39-42.
6. Dan'ko A.A. Territorial'noe ustrojstvo goroda federal'nogo znacheniya Moskvy: problemy i perspektivy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2016. № 10. S. 59-63.
7. Ezhukova O.A. Nekotorye tendencii v pravovom regulirovanii organizacii mestnogo samoupravleniya v Moskve // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 5. S. 74-80.
8. Peshin N.L. Territorial'nye osnovy deyatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya goroda Moskvy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 10. S. 20-24.
9. Zakondyrin A.E. Konceptiya organizacii mestnogo samoupravleniya v sub"ektah Rossijskoj Federacii – gorodah federal'nogo znacheniya Moskve i Sankt-Peterburge // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 5. S. 5-8.
10. Kozodubov A.A., YAKovlev A.V. Perspektivy stanovleniya mestnogo samoupravleniya v Respublike Krym i gorode federal'nogo znacheniya Sevastopole // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2015. № 2. S. 26-30.
11. Kozodubov A.A. Organizaciya mestnogo samoupravleniya v gorode federal'nogo znacheniya Sevastopole // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2018. № 2. S. 15-18.
12. Vedomosti Moskovskoj gorodskoj Dumy. 2002. № 12. St. 276.
13. Vestnik Zakonodatel'nogo Sobraniya Sankt-Peterburga. 2009. № 22; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://pravo.gov.ru>, 24.10.2023 g.
14. Vestnik Zakonodatel'nogo Sobraniya Sankt-Peterburga. 2009. № 22; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://pravo.gov.ru>, 24.10.2023 g.