



УДК 334.021.1  
ББК 65.1

## ВОСПРИЯТИЕ РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ МОДЕЛИ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ (ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ)

Дмитрий Владимирович Мазаев

Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права,  
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»  
dmazaev@hse.ru  
Б. Трехсвятительский пер., 3, ком. 416, 123022 г. Москва, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы становления российской муниципальной модели самоуправления в Республике Крым, а именно нормативной обеспеченности и территориальной организации. Приводится анализ уставов муниципальных образований, их оценка с позиции соответствия федеральному законодательству, рассматриваются проблемы территориальной организации муниципальных образований.

**Ключевые слова:** муниципальная модель, муниципальные образования, нормативная обеспеченность, территориальная организация, уставы муниципальных образований.

Система российского нормативного правового регулирования организации местного самоуправления Республики Крым начала формироваться с момента принятия Республики Крым в состав Российской Федерации. Согласно ст. 6 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 г. [2] был установлен переходный период, который действовал с 1 апреля 2014 г. по 1 января 2015 года. «Наличие переходного периода имеет целью интеграцию новых субъектов в российскую правовую систему при обеспечении максимальной стабильности правового регулирования и избежания в нем пробелов, затрудняющих реализацию прав, свобод и законных интересов граждан и организаций» [9].

Переходный период распространялся и на реформу местного самоуправления. При этом все противоречия, которые возникали между нормативными правовыми актами в условиях переходного периода, решались на

основании федерального законодательного регулирования и судебной практики.

По вопросам становления местного самоуправления в Республике Крым было обеспечено объемное нормативное правовое регулирование как на федеральном, так и региональном уровнях. В Конституции Республики Крым правовое регулирование местного самоуправления предусмотрено ч. 2 ст. 2, ч. 3 ст. 7, ст. 8, ч. 3 ст. 12, ч. 2 ст. 17, ч. 2 ст. 25, ст. 26, ч. 2 ст. 33, ч. 2 ст. 39, ч. 4 ст. 61, п. 11 ч. 1 ст. 64, п. 14 ст. 75, п. 2 ч. 1 ст. 76, п. 9 ст. 83, ст. 88–92 [8]. Более детальная правовая основа муниципальной власти в Республике Крым была создана в кратчайшие сроки, ее составили региональные законы «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» [5], «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» [6], «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представитель-

ных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым» [4], «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым» [3] и др.

На территории Республики Крым согласно Приложению к Закону Республики Крым «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым» от 5 июня 2014 г. № 16-ЗРК образовано 279 муниципальных образований, из которых: городские округа – 11, муниципальные районы – 14, городские поселения – 4, сельские поселения – 250.

В общем процессе правового становления новой организации муниципальной власти Республики Крым интересен анализ уставов муниципальных образований. В них отразились осознание властными органами на местах новых институтов и попытки адаптировать их к привычным положениям. Проведенный анализ большей части уставов муниципальных образований республики позволяет отметить, что в ряде из них: а) фактически отсутствует норма о полномочиях по решению вопросов местного значения. Они подразумеваются исходя из содержания вопросов местного значения муниципального образования и/или из характерной для некоторых уставов формулировки «органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения»; б) текст ряда уставов не приведен в должный вид в соответствии с требованиями юридической техники, присутствуют ошибки, текст не отформатирован и т. д. (например, Устав муниципального образования – Бахчисарайский район, Устав муниципального образования – Советский район).

Отдельно следует отметить организационно-правовые недочеты, связанные с размещением уставов муниципальных образований на официальных сайтах и моментом их регистрации. Так, в апреле 2015 г. на страницах некоторых муниципальных районов и городских округов не были обнаружены уставы муниципальных образований (Белогорский рай-

он, Джанкойский район, Кировский район, Красноперекоский район, Раздольненский район, Симферопольский район, городской округ Армянск, городской округ Симферополь, городской округ Судак, городской округ Феодосия) и/или нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, порядок обращения граждан и другие наиболее важные вопросы. Из Государственного реестра муниципальных образований по Республике Крым по состоянию на 29 марта 2014 г. было зарегистрировано 276 уставов муниципальных образований, а уставы Бахчисарайского, Кировского и Первомайского районов на указанную дату в реестр не включены. Отчасти указанные недочеты можно отнести к техническим проблемам, которые на сегодняшний день решаются. В то же время они показывают необходимость более оперативного официального регистрации и размещения информации об основных учредительных нормативных актах муниципальных образований в условиях очень быстрых темпов адаптации населения к новым правилам жизни в регионе.

В процессе формирования новой территориальной организации муниципальных образований Республики Крым решались две основные задачи. Первая заключалась в том, что органы местного самоуправления муниципальных районов фактически управляли всеми поселениями внутри муниципального образования. У городских и сельских поселений фактически не было возможности принимать решения самостоятельно.

Еще одной проблемой является укрупнение территориального управления путем сокращения поселенческих муниципальных образований. Это осуществляется путем укрупнения муниципальных образований, в том числе путем поглощения их городскими округами, вплоть до создания городских округов на территории фактического района.

Поэтому в Республике Крым на одной экономически единой территории функционировали разные виды муниципальных образований, что приводило к несогласованности при принятии управленческих решений, конфликту компетенций местных советов и их исполнительных органов, в том числе по вопросам муниципальной собственности, предоставле-

ния земельных участков и по иным вопросам, касающимся социально-экономического развития соответствующих образований.

С целью упорядочения сложных административно-территориальных образований при установлении границ и определении статуса муниципальных образований в Республике Крым было принято решение о ликвидации на территориях Большой Ялты, Судака, Евпатории, Алушты, Феодосии, Симферополя, Армянска всех сельских и городских поселений и создании городских округов в соответствии с Законом Республики Крым от 5 июня 2014 г. № 15-ЗРК.

Вместе с тем при такой реорганизации выявляется ряд проблем, которые необходимо учитывать при решении базовых вопросов самоуправления. На первый план выступает проблема оказания муниципальных и государственных услуг гражданам, проживающим в отдаленных поселках от центра большого муниципального образования. Например, в ряде случаев расстояние от конкретного населенного пункта, входящего в состав городского округа до его административного центра составляет свыше 30 км (например, Ялта – Форос – 38 км, Алушта – Зеленогорье – 65 км, Феодосия – Курортное – 30 км, Судак – Холодовка – 35 км). В связи с этим в целях улучшения обслуживания населения в населенных пунктах, входящих в состав городского округа, созданы территориальные органы администрации городского округа (как правило, в бывших административных центрах сельских (поселковых) советов), которые, как планировалось, будут предоставлять ряд муниципальных и государственных услуг населению.

Более серьезной проблемой, которая существует в рамках общероссийской тенденции и автоматически передается в Крым, является то, что укрупнение самоуправляющихся единиц может привести к ликвидации поселенческого местного самоуправления или к качественному снижению их управленческого потенциала [1, с. 53].

Предварительная оценка нормативной обеспеченности и новой модели территориальной организации муниципальных образований в Республике Крым дополняется данными социологических исследований, проведенных в мае-июне 2015 г., и результатами выезд-

ной проверки экспертов в Республике Крым. Согласно этим данным население полуострова в целом устраивает существующая система органов МСУ. Доля тех, кто не хотел бы видеть никаких изменений, составляет 34,7 %. Воссоединение России и Республики Крым, по мнению большинства опрошенных, положительно повлияло на работу муниципальных органов («скорее хорошо» – 43,3 % и «однозначно хорошо» – 22,6 %). Вместе с тем данные опроса говорят о том, что население не имеет ясных и понятных критериев оценки органов местного самоуправления, большинство населения не обращается в муниципальные органы, плохо представляет себе отличие государственной власти от муниципальной, не обладает достаточной информированностью о полномочиях органов местного самоуправления. Это свидетельствует о явно недостаточной информированности граждан об организации новой власти, уровнях местного самоуправления, разграничении полномочий и ответственности между ними. Следует отметить, что территориальная организация муниципальных образований устраивает большинство опрошенных.

По итогам работы можно сделать следующие выводы:

1. Российская модель муниципальной власти в Республике Крым была воспринята в полной мере. Вместе с тем процесс реальной адаптации данной модели продолжается. Это выражается прежде всего в «ознакомительном» восприятии местной властью и местными жителями новых институтов. Население в полной мере не понимает возможностей и полномочий местного самоуправления, распределения ответственности между разными уровнями публичной власти и ее органами. В этой ситуации потенциал местного самоуправления как важнейшего и эффективного института гражданского общества в должной мере не реализуется.

2. Нормативные правовые акты, в том числе муниципальные, были приняты в сжатые сроки и неоднократно подвергались оперативным изменениям с учетом меняющейся обстановки, что в условиях переходного периода вполне допустимо.

3. Следует отметить определенную долю погрешностей в вопросе принятия и регистра-

ции уставов муниципальных образований. Ряд уставов муниципальных образований Республики Крым требуют доработки, а в некоторых случаях и переработки с учетом положений действующего федерального законодательства и законодательства Республики Крым.

4. В качестве совершенствования уставного нормотворчества можно предложить разработку типовых уставов каждого из видов муниципальных образований – муниципально-района, городского округа; городского поселения; сельского поселения или единого типового устава, но с оговорками о включении/изъятии в него/из него модулей (глав, статей и т. п.) с учетом особенностей и статуса данного муниципального образования. Кроме того, необходимо обеспечить предварительную экспертизу проектов принимаемых уставов муниципальных образований в органах республиканской прокуратуры и юстиции.

5. Территориальная организация местного самоуправления в Республике Крым претерпела серьезные изменения, которые в ряде случаев показали положительные результаты, например, укрупнение муниципальных образований путем преобразования некоторых из них в городские округа с ликвидацией сельских и городских поселений на их территории. Однако здесь следует быть предельно внимательными к условиям и критериям подобного объединения, а по сути, поглощения экономически развитыми муниципальными образованиями более слабых. В данной ситуации наиболее обоснована позиция Всероссийского Совета местного самоуправления, в резолюции которого «Территориальные преобразования в сфере организации местного самоуправления: укрупнение и преобразование муниципальных образований в целях оптимизации системы местного самоуправления» призывается строго следовать принципам территориальной организации местного самоуправления, принимать во внимание интересы граждан, проживающих на территориях объединяемых муниципальных образований, потенциал развития нового муниципального образования и другие социально-экономические и организационно-правовые объективные факторы и вопросы муниципального развития. В этой связи необходимо рекомендовать органам государственной власти Республики Крым и органам

местного самоуправления муниципальных образований придерживаться названных основных принципов при территориальной организации местного самоуправления.

6. Во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления отмечается тенденция по усилению роли государственной власти в решении вопросов местного самоуправления. Данная тенденция намечена федеральным законодательством и связана прежде всего с укреплением ресурсной базы местного самоуправления, что является на данный момент определенной необходимостью. В то же время, на наш взгляд, в Республике Крым есть все возможности выявить и отразить в местном самоуправлении элементы самостоятельности и самодостаточности во взаимоотношениях с региональной государственной властью.

7. Применительно к процессу восприятия местного самоуправления в Республике Крым как новой правовой модели следует поддержать устоявшуюся среди специалистов и практиков позицию о том, что необходимо введение института общественно-политической оценки обоснованности муниципально-территориальных преобразований и обязательной практики учета мнения населения при принятии решений об объединении поселений только при использовании таких форм непосредственной демократии и участия населения, как местный референдум, сход граждан, а также публичные слушания.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Джагарян, А. А. Становление местного самоуправления в Крыму: проблемы конституционализации / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян // Вестник Саратовской юридической академии. – 2015. – № 5 (106). – С. 49–56.
2. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1570.
3. Закон Республики Крым «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым» от 5 июня 2014 г. № 17-ЗПК // Крымские известия. – 2014. – 7 июня (№ 115–116).

4. Закон Республики Крым «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым» от 5 июня 2014 г. № 16-ЗРК // Крымские известия. – 2014. – 11 июня (№ 118–119).

5. Закон Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» от 21 августа 2014 г. № 54-ЗРК // Крымские известия. – 2014. – 28 авг. (№ 172 (5583)).

6. Закон Республики Крым «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» от 5 июня 2014 г. № 15-ЗРК // Крымские известия. – 2014. – 11 июня (№ 118–119 (5529–5530)).

7. Кабышев, С. В. Конституционная социология реорганизации местного самоуправления в Крыму / С. В. Кабышев // Вестник Саратовской юридической академии. – 2015. – № 5 (106). – С. 23–29.

8. Конституция Республики Крым // Крымские известия. – 2014. – 12 апр. (№ 68).

9. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» от 19 марта 2014 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 13. – Ст. 1527.

10. Реестр муниципальных образований Российской Федерации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://zakon.scli.ru/ru/rmo\\_search/](http://zakon.scli.ru/ru/rmo_search/) (дата обращения: 20.04.2015). – Загл. с экрана.

11. Территориальные преобразования в сфере организации местного самоуправления: укрупнение и преобразование муниципальных образований в целях оптимизации системы местного самоуправления. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/territorialnye-preobrazovaniya-v-sfere-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-ukrupnenie-i-preobrazovanie-munitsipalnykh-obrazovaniy-v-tselyakh-optimizatsii-sistemy-mestnogo-samoupravleniya/3210-territorialnye-preobrazovaniya-v-sfere-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-ukrupnenie-i-preobrazovanie-munitsipalnykh-obrazovaniy-v-tselyakh-optimizatsii-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.04.2015). – Загл. с экрана.

## REFERENCES

1. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Stanovlenie mestnogo samoupravleniya v Krymu:

problemy konstitutsionalizatsii [The Formation of Local Governance in Crimea: Problems of Constitutionalization]. *Vestnik Saratovskoy yuridicheskoy akademii*, 2015, no. 5 (106), pp. 49-56.

2. Dogovor mezhdru Rossiyskoy Federatsiey i Respublikoy Krym o prinyatii v Rossiyskuyu Federatsiyu Respubliki Krym i obrazovaniy v sostave Rossiyskoy Federatsii novykh subyektov ot 18 marta 2014 [The Agreement Between the Russian Federation and the Republic of Crimea About Adoption of Crimea Into the Russian Federation as a New State of March 18, 2014]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, no. 14, art. 1570.

3. Zakon Respubliki Krym “O vyborakh deputatov predstavitelnykh organov munitsipalnykh obrazovaniy v Respublike Krym” ot 5 iyunya 2014 № 17-ZRK [Act of the Republic of Crimea “About the Election of Deputies of Representative Bodies of Municipalities in the Republic of Crimea” of June 5, 2014 no. 17-ZRK]. *Krymskie izvestiya*, 2014, June 7, no. 115-116.

4. Zakon Respubliki Krym “O strukture i naimenovaniy organov mestnogo samoupravleniya v Respublike Krym, chislennosti, srokakh polnomochiy i date provedeniya vyborov deputatov predstavitelnykh organov munitsipalnykh obrazovaniy v Respublike Krym” ot 5 iyunya 2014 № 16-ZRK [Act of the Republic of Crimea “About Structure and Nomination of Municipal Authorities in the Republic of Crimea, Number, Terms of Authority and the Date of the Election of Deputies of Representative Bodies of Municipal Formations of the First Convocation of the Republic of Crimea” of June 6, 2014 no. 16-ZRK]. *Krymskie izvestiya*, 2014, June 11, no. 118-119.

5. Zakon Respubliki Krym “Ob osnovakh mestnogo samoupravleniya v Respublike Krym” ot 21 avgusta 2014 № 54-ZRK [Act of the Republic of Crimea “About Basics of Local Governance in the Republic of Crimea” of August 21, 2014 no. 54-ZRK]. *Krymskie izvestiya*, 2014, Aug. 28, no. 172 (5583).

6. Zakon Respubliki Krym “Ob ustanovlenii granits munitsipalnykh obrazovaniy i statuse munitsipalnykh obrazovaniy v Respublike Krym” ot 5 iyunya 2014 № 15-ZRK [Act of the Republic of Crimea “About Demarcation of Municipalities and Status of Municipalities in the Republic of Crimea” of June 5, 2014 no. 15-ZRK]. *Krymskie izvestiya*, 2014, June 11, no. 118-119 (5529-5530).

7. Kabyshev S.V. Konstitutsionnaya sotsiologiya reorganizatsii mestnogo samoupravleniya v Krymu [Constitutional Sociology of Reorganization of Local Governance in Crimea]. *Vestnik Saratovskoy yuridicheskoy akademii*, 2015, no. 5 (106), pp. 23-29.

8. Konstitutsiya Respubliki Krym [Constitution of the Republic of Crimea]. *Krymskie izvestiya*, 2014, Apr. 12, no. 68.

9. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF “Po delu o proverke konstitutsionnosti ne vstupivshego v silu mezhdunarodnogo dogovora mezhdu Rossiyskoy Federatsiyey i Respublikoy Krym o prinyatii v Rossiyskuyu Federatsiyu Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novykh subyektov” ot 19 marta 2014 № 6-P [Act of the Constitutional Court of the Russian Federation “On Case of Revision of Constitutionality of the Agreement Between the Russian Federation and the Republic of Crimea About Adoption of Crimea Into the Russian Federation as a New State, That Hasn’t Come Into Legal Force” of March 19, 2014 no. 6-P]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, no. 13, art. 1527.

10. *Reestr munitsipalnykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii* [Registry of Municipalities of the Russian Federation]. Available at: [http://zakon.scli.ru/ru/rmo\\_search/](http://zakon.scli.ru/ru/rmo_search/) (accessed April 20, 2011).

11. *Territorialnye preobrazovaniya v sfere organizatsii mestnogo samoupravleniya: ukрупnenie i preobrazovanie munitsipalnykh obrazovaniy v tselyakh optimizatsii sistemy mestnogo samoupravleniya* [Territorial Reforms in the Sphere of Local Governance: Consolidation and Transformation of Municipalities in Order to Optimize the System of Local Governance]. Available at: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/territorialnye-preobrazovaniya-v-sfere-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-ukрупnenie-i-preobrazovanie-munitsipalnykh-obrazovaniy-v-tselyakh-optimizatsii-sistemy-mestnogo-samoupravleniya/3210-territorialnye-preobrazovaniya-v-sfere-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-ukрупnenie-i-preobrazovanie-munitsipalnykh-obrazovaniy-v-tselyakh-optimizatsii-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed April 20, 2011).

## PERCEPTION OF THE RUSSIAN MODEL OF MUNICIPAL GOVERNANCE IN THE REPUBLIC OF CRIMEA (INSTITUTIONAL AND LEGAL ISSUES)

**Dmitriy Vladimirovich Mazaev**

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Department of Theory and History of Law,  
National Research University “Higher School of Economics”  
dmazaev@hse.ru  
B. Trekhsvyatitelsky Lane., 3/416, 123022 Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The article examines the issues of formation of the Russian municipal model of self-governance in the Republic of Crimea, specifically the issues of an adequate legal regulation and territory organization. The author conducts the analysis of municipal charters presented in the article, their assessment from the viewpoint of compliance with the federal legislation. The problems of territorial organization of municipalities are also considered.

**Key words:** municipal model, municipalities, adequate legal regulation, territorial organization, statutes of municipalities.