

УДК 342.55

ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-17-23

N.V. Malyavkina, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (email: nata-m-ore@mail.ru)

A.P. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (email: sasha.m-87@mail.ru)

HISTORICAL BACKGROUND FOR THE INTRODUCTION OF THE TERM “MUNICIPAL FORMATION” INTO LEGAL CIRCULATION

The analysis of theoretical and legislative aspects of territorial organization of local self-government in historical retrospect is presented. Based on the theoretical and legal analysis of the concept and content of the territorial organization of local self-government, the main features of municipalities are revealed and authorial definitions are formulated.

Key words and word-combinations: territorial organization of local self-government, municipal formation, two-level model of local self-government.

Н.В. Малявкина, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: nata-m-ore@mail.ru)

А.П. Червинская, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sasha.m-87@mail.ru)

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВВЕДЕНИЯ В ПРАВОВОЙ ОБОРОТ ТЕРМИНА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ»

Аннотация. Представлен анализ теоретических и законодательных аспектов территориальной организации местного самоуправления в исторической перспективе. На основе проведенного теоретико-правового анализа понятия и содержания территориальной организации местного самоуправления выявлены основные признаки муниципальных образований, сформулированы авторские определения.

Ключевые слова и словосочетания: территориальная организация местного самоуправления, муниципальное образование, двухуровневая модель местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления в России по-разному понимались и постоянно видоизменялись на

каждом историческом этапе. В общепринятом смысле впервые местное самоуправление было введено в России Положением о земских учреждениях 1864 г. и Городовым положением 1870 г. В границах административно-территориальных единиц — уездов, губерний и отдельных городов — возникло противопоставление правительственного и земского начал. Стремительное развитие земств и их положительный опыт [1] связаны с наличием финансовой самостоятельности (заведованием имуществом, капиталами и денежными сборами на территории муниципальных образований). Однако этот процесс прервала Октябрьская революция 1917 г., после которой местное самоуправление стало входить в единую систему государственной власти. Местная автономия доминировала только в первые месяцы строительства советской власти [2, с. 75], затем Конституция 1918 г. закрепила принцип единства государственной власти, по которому определялось отношение волостной власти к уездной, уездной к губернской, а последней к центральной.

С принятием Конституции СССР 25 января 1936 г. местные органы власти (Советы депутатов трудящихся, преобразованные из Советов рабочих, крестьян и красноармейцев) формировались на территории области, автономной области, края, округа, города, района, села (деревни, станицы, хутора, аула, кишлака). При этом местные Советы находились под жестким государственным контролем, а их членом мог стать только гражданин, преданный советской власти [3].

Следующий этап территориального преобразования местного самоуправления начался с принятия Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков» [4]. Согласно ему города подразделялись на категории краевого, областного и республиканского подчинения и города районного подчинения. К первой категории относились крупные города промышленного значения, культурно-политические центры с населением свыше 50 тыс. жителей. Ко второй категории относились населенные пункты, культурные и промышленные центры с населением не менее 12 тыс. чел. при наличии в составе этого населения не менее 85% рабочих, служащих и членов их семей [5, с. 19–21]. В соответствии с Указом населенные пункты при крупных заводах, шахтах, рудниках, электростанциях, железнодорожных станциях наделялись статусом рабочих поселков; выделялись также курортные поселки, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, и дачные поселки. В сельской местности самой крупной административной единицей являлся район.

В Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» сохранилось деление населенных пунктов на городские и сельские. К городским населенным пунктам относились города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским — все другие [6].

В конце 1980-х годов все заметнее стала необходимость выведения местных органов из-под строгой иерархии государственной власти. Первым прак-

тическим шагом в этом направлении стало принятие 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Впоследствии с принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» начался процесс преобразования местных органов власти и формирования системы местного самоуправления. Данные законы определили первичный территориальный уровень местного самоуправления: сельсовет, поселок (район), город (район в городе), а с учетом местных условий и национальных особенностей и другие.

В соответствии со ст. 2 Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов [7], где действовали органы местного самоуправления. На протяжении всего советского периода район, являвшийся центром, сохранял свою ключевую роль в местном самоуправлении. Однако оно не было обеспечено в материальном, организационном и правовом отношении [8, с. 17]. Соответственно, попытка ввести местное самоуправление путем принятия упомянутых законов, не реформируя прежнюю систему, не дала ожидаемых результатов.

Следующий этап развития местного самоуправления начался после утверждения Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 Положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации, где нашел отражение поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления: городские и сельские поселения. Именно с этого момента район утратил ключевую роль, хотя территории сельских и городских поселений могли объединяться в район или сельский округ, в таком случае совместным решением создавался единый орган местного самоуправления.

С принятием Конституции РФ закреплена самостоятельная деятельность населения муниципального образования по осуществлению местного самоуправления на определенной территории, органы местного самоуправления наделены полномочиями по самостоятельному управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов [9, с. 124–130]. Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, Конституция РФ не закрепила определения территориальных основ местного самоуправления и видов муниципальных образований. Их более детальную классификацию дает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Понятие территориальной основы местного самоуправления в законодательстве отсутствует. Исследователи дают ему различные определения. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев описывают территориальные основы местного самоуправления как институт муниципального права, представляющий собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, его границы, поря-

док их установления и изменения [2, с. 291]. Н.В. Постовой понимает под территориальной основой местного самоуправления совокупность регулируемых нормами права отношений, возникающих по поводу его территориального устройства [10, с. 65.]. На наш взгляд, данное определение требует детализации. А.А. Завьялов и Э. Маркварт ссылаются на нормы, данные в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», считая достаточным под территориальной основой местного самоуправления понимать сами муниципальные образования, то есть городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородскую территорию города федерального значения. В защиту подобного рода мнения выступает И.Е. Ильичев, ссылаясь на Конституцию РФ [11, с. 24–31].

Итак, на основании изложенных точек зрения территориальной основой местного самоуправления следует считать институт муниципального права, регулирующий территорию муниципального образования, которая обладает определенным правовым статусом, имеет обособленные границы; имеющий право решать вопросы местного значения, исходя из культурных и исторических традиций, а также создавать новые муниципальные образования, преобразовывать и ликвидировать существующие.

Отметим, что ранее действовавший закон о местном самоуправлении от 28 августа 1995 г. (далее — Закон 1995 г.) не классифицировал виды муниципальных образований, однако в самом определении муниципального образования перечислялись его признаки. В рамках Закона 1995 г. под муниципальным образованием понималось городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления [12]. Таким образом, данный Закон сыграл свою роль в формировании территориальных правовых основ местного самоуправления в современной России, однако не создал необходимой правовой основы для регулирования процессов создания, преобразования, ликвидации, изменения территории и границ муниципальных образований [11, с. 24–31]. Существенную проблему представляло то, что допускалось существование одних муниципальных образований в составе других (городов, поселков, станиц в составе районов, уездов). Кроме того, все муниципальные образования вне зависимости от их правового статуса обладали единым и достаточно обширным перечнем подведомственных вопросов [2, с. 291], что препятствовало эффективному развитию самоуправления.

Чтобы ликвидировать указанные пробелы, был принят Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который конкретизировал правовое понимание местного самоуправления на территориях различных видов муниципальных образований. Их четкое определение позволяет развивать местное самоуправление не только в крупных муниципальных образова-

ниях — городских центрах и поселках,— но и на всех сельских территориях, включая небольшие населенные пункты. Как справедливо отмечает В.Г. Ермаков, действующий Закон исключил возможность существования «бесхозных» территорий [13, с. 55]. Законодательно закреплен исчерпывающий перечень предметов ведения муниципальных образований различных уровней, которые раньше определялись законами субъектов РФ. Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует полноценное определение муниципального образования. Данный пробел восполняется в юридической литературе. Предлагается, например, считать, что муниципальное образование — это населенная территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы в целях решения вопросов местного значения [14].

К.А. Николаев и В.К. Николаев определяют муниципальное образование как политическую форму организации жизни местного сообщества, которая складывается в результате возникновения определенного вида публичной власти, решающей вопросы местного значения в соответствии с действующим законодательством, используя в случае необходимости принудительные меры [15, с. 55—60]. На наш взгляд, такое определение не отражает сути местного самоуправления.

Объединяя определения действующего и предшествующего федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», под муниципальным образованием считаем правомерным понимать городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородскую территорию города федерального значения, в границах которой население непосредственно и (или) через выборные и иные органы власти самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы обеспечения жизнедеятельности в рамках собственной экономической базы, определенной законодательством Российской Федерации.

Такое определение и анализ отдельных статей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ позволяет выделить следующие признаки муниципальных образований:

- 1) наличие собственной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, при этом границы установлены законом субъекта РФ;
- 2) население, проживающее на соответствующей территории;
- 3) наличие собственной компетенции, в которую входят законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;
- 4) наличие собственной экономической основы, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;
- 5) наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления, обладающих способностью, возможностью и правом определять обще-

ственное поведение и деятельность местного сообщества при решении вопросов местного значения;

4) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих систему муниципальных правовых актов муниципального образования;

7) право устанавливать в соответствии с Федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Законодателем закреплено два территориальных уровня местного самоуправления. Так, в границах района находятся сельские и (или) городские поселения, а в городском округе с внутригородским делением находятся муниципальные районы в виде муниципальных образований. Таким образом, можно различать «низовые» муниципальные образования (естественные территории проживания, образующие городские или сельские поселения либо внутригородские районы городских округов с внутригородским делением) и более высокого уровня (искусственно создаваемые территории, представленные муниципальными районами и городскими округами с внутригородским делением). Несмотря на существование двухуровневой модели местного самоуправления, каждый уровень самостоятелен в пределах отведенной компетенции. Хотя муниципальное образование «нижнего уровня», входящее в состав более крупного, обязано исполнять решения органов местного самоуправления вышестоящего уровня, последние не имеют права вмешиваться в дела более мелких муниципальных образований.

Таким образом, нормы территориальной организации местного самоуправления в большей степени регулируются Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Преимуществом данного нормативного акта в сравнении с предшествующими законами является то, что он предусматривает единообразную для всех субъектов РФ территориальную организацию местного самоуправления.

Библиографический список

1. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 дек. 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.
2. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010.
3. *Подерега С.В.* Принятие Конституции СССР 1936 года и особенности регулирования в ней института местных Советов депутатов трудящихся // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 36–39.
4. О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сент. 1957 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1957. № 1. Ст. 3.
5. *Гаджиева К.Б.* Эволюция территориальной организации местного самоуправления в советский период (1917–1990) // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 19–21.
6. О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 авг. 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

7. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
8. *Гришина О.В.* Правовые основы территориальной организации местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.
9. *Малявкина Н.В.* Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 4. С. 124–130.
10. *Постовой Н.В.* Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М., 2002.
11. *Ильичев И.Е.* О территориальной основе местного самоуправления // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2012. № 2. С. 24–31.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3541.
13. *Ермаков В.Г.* К вопросу о реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // **Научные ведомости Белгородского государственного университета.** Сер.: Философия. Социология. Право. 2008. № 4. С. 30–34.
14. Территория в публичном праве / Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А. [и др.]. URL: http://vuzirossii.ru/publ/territoriya_v_publichnom_prave/22-1-0-1471
15. *Николаев К.А., Николаев В.К.* Термин «муниципальное образование»: смысл и значение в построении современной теории местного самоуправления // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2013. № 4 (48). С. 55–60.