

Чуева Арина Сергеевна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права Кубанского
государственного аграрного университета
arina.chuieva.81@mail.ru

Иваненко Игорь Николаевич

кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права Кубанского
государственного аграрного университета
ivanenko.igor@mail.ru

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И
ТИПОЛОГИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые теоретико-правовые аспекты территориальной основы местного самоуправления, анализируется действующее законодательство относительно термина «муниципальное образование», а также существующих в настоящее время типов (видов) муниципальных образований. Автором проводится анализ точек зрения ряда ученых относительно существующих проблем правовой регламентации территориальной организации местного самоуправления в России. Особое внимание уделяется новеллам законодательства, а именно, введению таких типов (видов) муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Аргументируется собственное мнение авторов по поводу понятия, сущности и основных признаков муниципального образования.

Ключевые слова: территориальная основа местного самоуправления; муниципальное образование; типы (виды) муниципальных образований.

Известно, что недостатки территориальной организации местного самоуправления нередко являются препятствием для эффективного решения задач на местном уровне, представлению качественных услуг населению, и, как следствие, комплексной реализации государственной политики.

Как свидетельствует история, административно-территориальный принцип организации местного самоуправления в России прошел длительную историческую эволюцию. Так, территория древних Новгорода и Пскова делилась на концы и сотни, ряды и пятины. В XVI в. была известна такая административно-территориальная единица, как губа.

Arina S. Chuieva

Candidate of Legal Science,
Associate professor
of the Administrative and Finance Law
Kuban State Agrarian University
arina.chuieva.81@mail.ru

Igor N. Ivanenko

Candidate of Legal Science,
Associate professor
of the Administrative and Finance Law
Kuban State Agrarian University
ivanenko.igor@mail.ru

**TO A QUESTION OF
CONCEPT AND TYPOLOGY OF
MUNICIPALITIES
IN MODERN RUSSIA**

Annotation. Some theoretical and legal aspects of a territorial basis of local government are considered in the article, the current legislation concerning the term «municipality» and existing types of municipalities is analyzed. The point of view of a number of scientists about existing problems of legal regulation of the territorial organization of local government in Russia are considered. The special attention is paid to legislative innovation, namely, to introduction of such types of municipalities as the urban district with intracity division and the intracity area. Own opinion of authors about concept, essence and the main features of municipality is reasoned.

Keywords: territorial basis of local government; municipality; types of municipalities.

В XVIII в. Указом Петра I создаются провинции. В нашей стране получили широкое распространение такие административно-территориальные единицы как: сельские и городские поселения, волость, уезд, губерния, а в XX в. – город, поселок, район, область [1, с. 127].

Необходимо отметить, что, согласно ст.131 Конституции РФ [2], местное самоуправление осуществляется в границах городских и сельских поселений, а также на иных территориях. Отсюда следует вывод о закреплении в России одноуровневой модели местного самоуправления, которая в дальнейшем, собственно говоря, и была реализована в Федеральном законе от

28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ).

Так, в ст. 1 названного Закона 1995 г. [3] муниципальное образование определялось как 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.

В настоящее время особую актуальность исследованию территориальных основ местного самоуправления придает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), с принятием которого был осуществлен переход на двухуровневую модель местного самоуправления.

Так, в ст. 2 названного Закона 2003 г. [4] термин «муниципальное образование» определяется как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

На наш взгляд, определение, закрепленное в Законе 1995 г. наиболее удачно, т.к. в нем фактически перечислены основные признаки муниципального образования. Закон 2003 г. не дает определения муниципального образования, а просто перечисляет возможные типы (виды) муниципальных образований. Рассмотрим их подробнее.

1. Итак, сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) [4].

Как видно, в данном определении Закон определяет территорию сельского поселения как состоящую из одного или нескольких населенных пунктов.

Вместе с тем, в п. 6 ч. 1. ст. 11 [4] закреплено, что в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый). Согласно п. 7 ч. 1 ст. 11 [4], сельский населенный пункт с численностью населения

менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ отдает предпочтение более крупным по численности населения сельским муниципальным образованиям.

В то же время, в п. 8 ч. 1 ст. 11 [4] закреплено, что в соответствии с законами субъекта РФ статусом сельского поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек. Однако, до каких пределов может уменьшаться эта численность населения, Закон 2003 г. прямо не устанавливает.

2. Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) [4]. Вместе с тем, из п. 5 ч. 1. ст. 11 [4] следует, что в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

Считаем необходимым отметить, что п. 3 ч. ст. 11 Закона 2003 г. [4] закрепляет, своего рода, общие для сельских и городских поселений правила относительно их территории. Так, территории поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. При этом, в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения (п. 4 ч. 1 ст. 11) [4].

3. Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера 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 РФ (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) [4]. Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района (п. 16 ч. 1. ст. 11) [4].

Таким образом, главным предназначением муниципального района является не только решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, но и осуществление отдельных государственных полномочий.

Важно, чтобы территория муниципального района соответствовала требованию транспортной

доступности. Жители всех поселений, входящих в состав того или иного муниципального района, должны иметь возможность в течение рабочего дня добираться до его административного центра и обратно.

4. Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению 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 РФ (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) [4].

Позволим себе предположить, что данное определение городского округа не совсем удачно. Напомним, что под городским поселением в Законе 2003 г. понимается город или поселок. Таким образом, на первый взгляд, есть основание считать, что между городским округом и городским поселением нет существенных различий, они похожи друг на друга. В чем же различие названных двух типов (видов) муниципальных образований?

На самом деле отличия, на наш взгляд, состоят в следующем.

Во-первых, одним из основных условий наделения города статусом городского округа является необходимость его выхода из состава муниципального района. При этом очень важно, чтобы в результате данных преобразований муниципальный район не был лишен той социально-экономической основы, которая необходима для эффективного осуществления местного самоуправления на его территории.

Во-вторых, органы местного самоуправления городского округа (в отличие от органов местного самоуправления городского поселения) вправе осуществлять как полномочия по решению вопросов местного значения, так и отдельные государственные полномочия.

5. Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ) [4].

Названные муниципальные образования создаются, как правило, на территории городов федерального значения. Согласно ст. 65 Конституции РФ [2], такой статус имеют три города: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что Федеральным законом от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] в Федеральный закон № 131-ФЗ было внесено множество дополнений.

Так, одной из новелл Закона 2003 г. является введение двух новых видов (типов) муниципальных образований, а именно: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

6. Согласно ст.2 Федерального закона № 131-ФЗ [4], под городским округом с внутригородским делением понимается городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

7. Внутригородской район определяется как 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.

Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением.

Полагаем, что введение названных двух видов (типов) муниципальных образований является своего рода ответом законодателей на пожелание Президента РФ В.В. Путина развивать сильную, независимую, финансово состоятельную власть на местах.

Так, 12 декабря 2013 г. в своем Послании Федеральному Собранию глава государства отметил следующее: «... мы должны поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни. Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда, часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно ... Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах ...» [6].

По мнению Д. Санжиева, выполнение законодателями данного президентского пожелания вылилось в секвестр финансовых возможностей крупных городов. Законодатели посчитали возможным разделить городские бюджеты, которые большей частью составляют львиную долю региональных бюджетов и служат яблоком раздора между мэрами и губернаторами, на ряд мелких бюджетов. С этой целью внутригородские муниципаль-

ципальные образования были наделены правом: формировать, утверждать, исполнять бюджет внутригородского района и контролировать его исполнение; устанавливать, изменять и отменять местные налоги и сборы; владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, находящимся в муниципальной собственности и т.д. Всего к вопросам местного значения внутригородского района отнесено 13 пунктов [7].

Рассуждая о современной системе муниципальных образований в России, Р.В. Бабун справедливо отмечает, что установление в Федеральном законе № 131-ФЗ единообразной по всей России типологии и системы муниципальных образований имеет свои «плюсы» и «минусы». Плюсы состоят в установлении единых для каждого типа муниципальных образований перечней и ставок налоговых доходов, что ведет к упрощению налогового администрирования. Минусы – в том, что между муниципальными образованиями каждого типа имеются существенные различия, которые зависят от ряда факторов, среди которых, например: размер территории, природно-географические условия, численность населения, экономический потенциал и т.д.

Действительно, вряд ли стоит не согласиться с утверждением данного автора о том, что крупное и компактное сельское поселение в районе с высокоразвитым сельским хозяйством и наличием промышленных предприятий на своей территории и малонаселенное поселение в северных районах с огромной территорией, практическим отсутствием инфраструктуры и оленеводством как основным видом занятости населения настолько различны между собой, что единый подход к ним просто невозможен. Смягчение этих различий на уровне субъектов РФ и муниципальных районов – задача исключительной сложности [8, с. 62, 64–65].

В целом, как показала практика реализации Федерального закона № 131-ФЗ, являющегося базовым для местного самоуправления, выявила ряд проблем. Так, по мнению И.В. Выдрина, количественный рост самоуправляющихся территорий (муниципальных образований) не учитывал научно обоснованных подходов к проектированию муниципального деления. Еще на стадии разработки названного Закона специалисты предупреждали, что минимальная численность жителей в поселении должна составлять не менее 30 тыс. человек. Только в этом случае налоги и

сборы, хотя бы в минимальной степени, будут в состоянии покрывать расходные обязательства. Однако, при проведении муниципальной реформы образца 2003 г. оказались неучтенными многие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и их способность к самостоятельному существованию и развитию. В итоге, многие муниципальные территории сегодня оказались неспособными эффективно решать вопросы местного значения, предоставлять качественные услуги населению.

Решение существующих в настоящее время проблем в сфере местного самоуправления данный ученый видит в сокращении общего количества самоуправляющихся единиц за счет упразднения сельских поселений. Либо полного (как самостоятельного типа муниципальных образований), либо весьма существенного [9, с. 12].

Все вышеизложенные аргументы позволяют обосновать следующие выводы.

Во-первых, с появлением новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» количество муниципальных образований значительно увеличилось. Более того, они были разделены на типы (виды), определяющие их различный правовой статус.

Так, анализ отдельных положений данного нормативного правового акта позволил выявить пробел в регулировании взаимодействия поселений с органами государственной власти. Речь идет о том, что лишь муниципальные образования, обладающие статусом муниципальных районов и городских округов, осуществляют взаимодействие с органами государственной власти, наделяются отдельными государственными полномочиями.

Во-вторых, под муниципальным образованием мы считаем целесообразным понимать населенную территорию, в границах которой осуществляется местное самоуправление, имеются: выборные и иные органы местного самоуправления, находящееся в муниципальной собственности имущество, местный бюджет; устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты, а также, они наделены правом устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции.

Литература:

1. Акмалова А.А. Муниципальное право России : учебник. М. : ИКФ «ЭКМОС», 2002. С. 127.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Собрание законодательства Российской Федерации 1995. № 35. Ст. 3506.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Literature:

1. Akmalova A.A. Municipal right of Russia : textbook. M. : IKF «EKMOS», 2002. Page 127.
2. Russian Federation Code. 2014. № 31. Art. 4398.
3. Russian Federation Code 1995. № 35. Art. 3506.
4. Russian Federation Code. 2003. № 40. Art. 3822.

5. Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. 13 декабря.

7. Санжиев Д. Законодатели предлагаютдробить городские бюджеты и отменить прямые выборы градоначальников // Экономика и жизнь. 2014. 20 марта.

8. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2013. С. 62, 64–65.

9. Выдрин И.В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // Российская юстиция. 2012. № 5. С. 12.

5. Collection of the legislation of the Russian Federation. 2014. № 22. Art. 2770.

6. The message of the Russian President to Federal Assembly of 12.12.2013. «message of the Russian President Vladimir Putin to Federal Assembly» // Russian newspaper. 2013. December 13.

7. Sanzhiyev D. Legislators suggest to split up city budgets and to cancel direct elections of town governors // Economy and life. 2014. March 20.

8. Babun R.V. Organization of local government: manual. 3rd prod., reslave. and additional M. : KNORUS, 2013. P. 62, 64–65.

9. Vydrin I.V. New tendencies in the territorial organization of local government // Russian justice. 2012. № 5. Page 12.