

Т. М. Бялкина,*кандидат юридических наук, доцент
Воронежского государственного университета***МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
КАК ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ГРАНИЦА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ**

Любая публичная власть, в том числе и власть местного самоуправления, имеет свои территориальные пределы. Вопрос о территориях местного самоуправления — это вопрос о пространственных границах решения вопросов местного значения. Значение правильного определения границ трудно переоценить, ибо граница — не просто линия, проведенная на карте, а способ организации территории. Проводя ее тем или иным образом, можно управлять процессами, происходящими на территории, можно способствовать каким-то процессам, а можно им препятствовать. Удачно проведенная граница содействует поставленной перед ней цели, неудачно — мешает¹.

Вопросы компетенции местного самоуправления тесно связаны с его территориальной организацией, поскольку вопросы местного значения определяются применительно к конкретным видам муниципальных образований, соответственно их виды и объем напрямую связаны с возможностями конкретной территории. От вида муниципального образования зависит также возможность наделения его отдельными государственными полномочиями.

И. В. Худякова отмечает, что в конституционном праве России имеются понятия «территория Российской Федерации», «территория субъекта Российской Федерации», «территории, на которых осуществляется местное самоуправление»². В силу того, что местное самоуправление является носителем особой, негосударственной публичной власти, на территории муниципальной власти не распространяются все характеристики, которые содержатся в конституционном и международном праве для территорий государств и государственных образований (такие, например, как то, что территория включает в себя часть суши, территориальные воды, недра, воздушное пространство и т.п.). Состав и признаки территорий, на которых осуществляется местное

¹ См.: Жуков А., Савин Д., Чуев А. Значение административно-территориальных реформ для реализации задач внутренней политики государства // Муниципальная власть. 2005. № 1. С. 94.

² См.: Худякова И. В. Территория как категория конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 3. С. 32.

самоуправление, закрепляются нормами муниципального права. Для обозначения этих территорий в законодательстве содержится специальная правовая категория — муниципальное образование.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. муниципальное образование — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. В отличие от прежнего, новый Федеральный закон «Об общих принципах...» 2003 г. закрепляет исчерпывающий перечень муниципальных образований для всей Российской Федерации, устанавливая двухуровневую систему их организации. Как подчеркивает В. И. Васильев, новый Федеральный закон «Об общих принципах...» сделал крупный шаг по пути выяснения и определения параметров территориального устройства местного самоуправления. Предложенная в нем модель носит, безусловно, прогрессивный характер по сравнению с прежней³. Первичным уровнем территориальной организации местного самоуправления являются городские и сельские поселения, вторым уровнем — муниципальные районы и городские округа. Особое место занимают внутригородские территории городов федерального значения. Предусмотрены также определенные критерии создания муниципальных образований, определения состава их территории, изменения границ, а также преобразования.

Прежде всего, необходимо рассмотреть соотношение территорий местного самоуправления с иными видами территориальной организации публичной власти и выделить отличительные признаки муниципального образования. Такое уточнение необходимо, поскольку существующая путаница по этому вопросу, в том числе и в нормативных актах, недопустима. Например, п. 3 ст. 20 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ⁴ сформулирован следующим образом: «Призыв граждан на военную службу по мобилизации или направление их для работы на должностях гражданского персонала, предусмотренных штатами военного времени, осуществляет призывная комиссия по мобилизации граждан, которая создается в субъекте Российской Федерации, районе, городе без районного деления или ином муниципальном (административно-территориальном) образовании». Во-первых, в законодательстве не предусмотрено такое муниципальное образование, как город без районного деления; во-вторых, из данного положения вытекает, что муниципальное и административно-территориальное образование — это одно и то же; в-третьих, остается неясным, где же конкретно создаются призывные

³ См.: Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 86.

⁴ Российская газета. 2005. 31 дек.

комиссии по мобилизации граждан — в муниципальных образованиях или в административно-территориальных единицах.

В п. 8 и 9 Положения о проведении территориального землеустройства, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 г. № 396, указано, что «межевание объектов землеустройства представляет собой установление границ муниципальных образований и других административно-территориальных единиц...»⁵. Подобные примеры можно продолжить⁶.

Исходя из общих теоретических положений, положений Конституции РФ, правовых положений Конституционного Суда РФ, в Российской Федерации могут быть образованы три относительно не зависимые друг от друга системы территориальной организации публичной власти:

- федеральная, предусматривающая формирование территориальных единиц для исполнения федеральных полномочий;
- региональная — система административно-территориального деления субъектов РФ для исполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ;
- муниципальная система территориальной организации местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ находятся в исключительном ведении субъектов РФ. Территориальная организация местного самоуправления напрямую не связана с административно-территориальным делением. Основным назначением формируемых субъектом РФ административных территориальных единиц, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», должно было стать создание в таких единицах территориальных органов государственной власти субъектов РФ для исполнения исключительно государственных полномочий субъекта РФ. Конституционным Судом было прямо указано на недопустимость вмешательства таких территориальных структур в исполнение вопросов местного значения. Однако на практике в большинстве субъектов РФ территории муниципальных образований совпадают с административно-терри-

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2002. № 23. Ст. 2193.

⁶ Указанные вопросы обстоятельно проанализированы в отчете Института муниципального управления. См.: Итоговый отчет по НИР на тему: «Проблемы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления и установления границ (черт) населенных пунктов с учетом земельного и градостроительного законодательства и административного территориального деления» в соответствии с договором между Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и ЗАО «Институт муниципального управления» // Муниципальное право. 2005. № 1. С. 2—32.

ториальными единицами. Совершенно справедливо в данном случае замечание С. А. Авакьяна: «...по непонятной логике установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а административно-территориальное устройство (деление) субъектов — только к их ведению. В результате зачастую нельзя разобраться, в чем территориальное устройство субъекта является лишь основой местного самоуправления, в чем — основой размещения государственных органов исполнительной власти, суда, правоохранительных подразделений, как соотносятся муниципальные образования и входящие в них населенные пункты»⁷.

В настоящее время вопросы административно-территориального устройства в той или иной степени регулируются рядом нормативных актов различной юридической силы. К ним относятся Федеральный закон «О наименованиях географических объектов» от 18 декабря 1997 г.⁸, Федеральный закон «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г.⁹, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» от 17 августа 1982 г. (действующий в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации), Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО), утвержденный постановлением Госстандарта РФ от 31 июля 1995 г. № 413¹⁰, а также законы субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление как самостоятельный уровень публичной власти, со своими особыми задачами, функциями, компетенцией должно существовать на территориях, созданных по иным принципам, чем существующие административно-территориальные единицы. Как отмечают А. Жуков, Д. Савин, А. Чуев, «Россия пытается строить федерализм и самоуправление на основании административно-территориального деления, созданного с целью их разрушения. Это деление, доставшееся нам от иного периода, ставящего перед собой иные цели, как корсет сковывает движение России, мешает ее развитию. Более того, старое административно-территориальное деление стремится вернуть Россию в прежнее состояние»¹¹.

Об этом же говорит и Л. Б. Соболева, указывая, что основной целью нового Федерального закона являлось приближение местного самоуп-

⁷ Авакьян С. А. Рецензия на книгу Сергеева А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: ИД «Юриспруденция», 2005 // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 47.

⁸ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5718.

⁹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5503; 1998. № 31. Ст. 3822; 1999. № 14. Ст. 1665; 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁰ ИПК Издательство стандартов, 1997.

¹¹ Жуков А., Савин Д., Чуев А. Указ. ст. С. 98.

равления к населению, поэтому изначально закладывался общепризнанный принцип формирования местного самоуправления «снизу», т.е. от населения. Вместе с тем отдельные нормы переходных положений Федерального закона являются ярким свидетельством последовательного воплощения в правовой действительности диаметрально противоположного принципа формирования местного самоуправления «сверху», т.е. от государства. Так, в соответствии с п. 1 ст. 85 Федерального закона вопросы установления границ муниципальных образований, деления муниципальных образований предусмотренным Федеральным законом статусом городского поселения, сельского поселения, муниципального района, городского округа решаются органами государственной власти без участия органов местного самоуправления и населения муниципальных образований соответственно¹².

Тенденция на разделение административно-территориальных единиц и муниципальных образований начинает постепенно прослеживаться в современном законодательстве. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 г. утверждены особые Правила ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации¹³, в соответствии с которыми федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение государственного реестра муниципальных образований, является Министерство юстиции Российской Федерации (учет административно-территориальных единиц и изменений в административно-территориальном устройстве на территории субъекта РФ ведут органы государственной статистики).

В связи с этим в более четком выделении и закреплении нуждаются основные отличительные признаки муниципального образования как территориальной основы осуществления компетенции местного самоуправления. На основе анализа положений федерального законодательства, а также имеющихся по этому поводу публикаций можно сформулировать следующие признаки муниципального образования:

1. Муниципальное образование создается для осуществления местного самоуправления, выступает пространственной сферой деятельности субъектов местного самоуправления по реализации его компетенции, т.е. предметов ведения и полномочий, законодательно закрепленных за данным видом муниципального образования. Чем больше объем компетенции того или иного муниципального образования, тем большими организационными, финансовыми, социально-экономическими ресурсами оно должно обладать. Административно-территориальные единицы необходимы для организации государственного управления.

2. Муниципальное образование является либо населенным пунктом, либо совокупностью нескольких населенных пунктов, объединенных

¹² См.: Соболева Л. Б. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в переходный период // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 9.

¹³ СЗ РФ. 2005. № 24. Ст. 2370.

общей территорией. На территории без населения не могут решаться какие-либо вопросы местного значения. Для таких территорий в законе используется понятие межселенной территории. Исходя из заложенной в Федеральном законе «Об общих принципах...» 2003 г. концепции максимального приближения органов муниципальной власти к населению, основой для формирования территорий муниципальных образований должны быть не существующие административные территориальные единицы, установленные законами субъектов РФ, а населенные пункты либо группы населенных пунктов. Это обусловлено тем, что основным субъектом местного самоуправления является население, а население проживает лишь в населенных пунктах, поэтому именно населенный пункт и должен стать базовой единицей для создания муниципального образования.

В соответствии с новым законом «Об общих принципах...» статус поселения получают либо отдельные населенные пункты, либо совокупности населенных пунктов. Следующий уровень муниципального образования — муниципальный район — является объединением поселений и территорий, на которых населенные пункты отсутствуют, т.е. межселенных территорий.

Как подчеркивает И. В. Бабичев, при определении муниципального образования как субъекта местного самоуправления территориальный признак не должен доминировать перед социальным¹⁴. В противном случае это приводит к тому, что некоторые авторы определяют муниципальное образование вообще без указания на население как «...территориально-хозяйственный комплекс, обладающий собственностью и бюджетом, достаточным для реализации конкретных функций местного самоуправления»¹⁵.

3. В каждом муниципальном образовании должны быть созданы *органы местного самоуправления*. Местное самоуправление реализуется населением либо самостоятельно, либо образуемым данным населением органом. Другие субъекты, органы государственной власти не вправе решать вопросы местного значения (за исключением случаев, предусмотренных ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах...» 2003 г.). В соответствии с указанным Федеральным законом в муниципальных образованиях обязательно образуются представительный орган местного самоуправления, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, глава местного самоуправления. Возможно создание и иных органов местного самоуправления. Поскольку большинство муниципальных образований создано в границах существующих админист-

¹⁴ См.: Бабичев И. В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник муниципального права // Местное право. 2002. № 5—6. С. 21.

¹⁵ Развитие местного самоуправления в России: Научный доклад на международной конференции «Государственное регулирование и местное самоуправление» 25 — 26 ноября 1996 г. СПб. / РАН. Институт социально-экономических проблем. СПб., 1996. С. 14.

ративно-территориальных единиц, в них могут также находиться территориальные подразделения федеральных и региональных органов государственной власти, которые создаются для осуществления вопросов, отнесенных к компетенции соответствующих органов государственной власти.

4. Каждое муниципальное образование должно обладать собственным *местным бюджетом и муниципальным имуществом*. Непременным условием осуществления компетенции местного самоуправления является наличие собственной материально-финансовой базы. Власть, не имеющая возможности пользоваться и распоряжаться собственным имуществом, финансовыми средствами, не может быть самостоятельной.

Как устанавливает Европейская Хартия местного самоуправления, органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (ст. 9). Без этого невозможно реальное и эффективное осуществление местным самоуправлением своей компетенции. Поэтому даже самые небольшие населенные пункты, если они наделены статусом муниципального образования, должны иметь свой местный бюджет, возможность пополнять муниципальную казну, развивать экономическую основу своего существования.

Следует отметить, что в условиях современной России выполнение данного условия для муниципальных образований является наиболее сложным. Именно в силу этих причин решение вопросов местного значения во вновь созданных в 2005 г., в соответствии с требованиями нового Федерального закона «Об общих принципах...», сельских и городских поселениях в период до 1 января 2009 г. может осуществляться органами местного самоуправления муниципальных районов.

5. Каждое муниципальное образование должно иметь свой *устав*. Федеральный закон «Об общих принципах...» 2003 г. впервые ввел понятие муниципальных правовых актов, особо выделив среди них устав муниципального образования. Устав для муниципального образования, отмечают И. В. Выдрин и А. Н. Кокотов, играет ту же роль, что и федеральная Конституция для страны в целом, конституции и уставы субъектов РФ — для соответствующих субъектов¹⁶. Определение устава муниципального образования как особого вида муниципального правового акта дает С. В. Арбузов: «Устав муниципального образования — это подзаконный, основополагающий акт муниципального образования, обладающий высшей юридической силой по отношению ко всем другим правовым актам органов местного самоуправления, структурно оформленный в соответствии с требованиями законодательства, принимаемый представительным органом местного самоуправления или непо-

¹⁶ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1999. С. 43.

средственно населением, закрепляющий правовой статус муниципального образования и обеспечивающий обобщенное и системное регулирование правоотношений в области местного самоуправления на территории муниципального образования»¹⁷. Поэтому наличие устава также является существенным отличием муниципального образования как территории действия самостоятельной муниципальной власти от административно-территориальной единицы.

6. В вопросах установления *границ муниципальных образований* особую роль играет *население*. Изменение границ или преобразование муниципального образования возможно либо с согласия населения, либо с учетом мнения населения. В Федеральном законе «Об общих принципах...» 2003 г. устанавливаются гарантии учета мнения населения при соответствующих территориальных изменениях, однако их вряд ли можно назвать хорошо проработанными в научно-практическом плане¹⁸. Кроме того, исследователи данного вопроса отмечают, что в законодательстве отсутствует механизм разрешения противоречия между позицией населения, выраженной на голосовании, и необходимостью следования требованиям к территориальной организации местного самоуправления, закрепленным законом¹⁹.

Таким образом, вопросы территориальной организации местного самоуправления принципиальным образом отличаются от тех подходов, которые существуют при создании административно-территориальных единиц.

¹⁷ Арбузов С. В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 10. Отметим, что Федеральный закон «Об общих принципах...» 2003 г. не предусматривает более возможности принятия устава на местном референдуме.

¹⁸ Подробнее об этом см.: Шарнина Л. А. Формы муниципально-территориальных изменений и соответствующие им гарантии учета мнения населения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 29—34.

¹⁹ См.: Шипов С. В. Теоретико-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: Авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.