

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное
бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова»

Д. Б. СЕРГЕЕВ

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ**

Монография

Екатеринбург 2012

УДК 342.25
ББК Х400.7
С32

Печатается по решению Научно-технического совета
Хакасского государственного университета им. Н. Ф. Катанова

Научный редактор
судья Конституционного Суда РФ,
заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
С. Д. Князев

Рецензенты:
профессор кафедры государственного права,
директор Института истории и права
Хакасского государственного университета им. Н. Ф. Катанова,
доктор юридических наук, доцент
В. В. Наумкина,
председатель Арбитражного суда Красноярского края,
доктор юридических наук
Д. Л. Сурков

С32 **Сергеев Д. Б.**

Муниципальное образование в системе правовых категорий: Монография. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. – 268 с.

ISBN 978-5-7845-0404-3

Монография издана при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках научно-исследовательского проекта № 11-03-00348а «Муниципальное образование как политико-юридическая организация местного сообщества», а также при информационной поддержке «КонсультантПлюс».

Раскрываются проблемы соотношения муниципального образования с такими институтами, как местное сообщество, публично-правовое образование, права и свободы человека и гражданина, юридическая ответственность, юридическое лицо публичного права. Предпринята попытка сформулировать определение юридического научного понятия муниципального образования.

Научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических учебных заведений и вузов, готовящих магистров, бакалавров, специалистов по направлению (специальности) «Государственное и муниципальное управление», работникам органов местного самоуправления, органов государственной власти, всем интересующимся вопросами местного самоуправления

ISBN 978-5-7845-0404-3

© Д. Б. Сергеев, 2012

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление – наиболее приближенный к населению уровень публичной власти, без его гармоничного функционирования невозможна полноценная жизнедеятельность общества в условиях демократии. Муниципальное право обеспечивает юридическую поддержку местного самоуправления, которая не может быть эффективной при существующих обширных пробелах в научном знании о таком важнейшем институте муниципально-го права, как муниципальное образование.

Муниципальное образование – институт российского права, регулирование которого стало активно развиваться после введения в отечественное законодательство в 1993–1995 гг. одноименного субъекта права¹. Данный институт занимает особое место среди подразделений муниципального права, поскольку без ясного понимания того, чем является муниципальное образование, осложняется изучение других институтов муниципального права, например территориальных основ местного самоуправления, органов местного самоуправления, местного сообщества и пр. Любые пробелы, разночтения, противоречия, возникающие в науке в отношении муниципального образования, разрушают

¹ См.: п. 11 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 декабря 1993 г. № 32 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (1992–2005 гг.). М., 2005. С. 21–28; п. 4.4 Указа Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // Рос. вести. 1994. 26, 27 июля; п. 1 ст. 215 Гражданского кодекса РФ; п. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газ. 1995. 1 сент.

фундамент, на котором базируется познание и иных частей муниципального права.

В Конституции РФ не используется термин «муниципальное образование». Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ) давал в ч. 1 ст. 1 следующее определение понятия муниципального образования: это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная данным Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Но после вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 131-ФЗ) определение муниципального образования исчезло из федерального законодательства, в ч. 1 ст. 2 этого акта только перечислены его разновидности. В связи с этим можно сделать вывод об отсутствии в настоящее время легальной дефиниции муниципального образования, выступающей ориентиром при изучении данного явления. Следовательно, разработка научного юридического понятия муниципального образования требует более глубокого изучения местного самоуправления.

Необходимо также отметить, что значимость института муниципального образования выходит за пределы муниципально-го права, и результаты, полученные в рамках настоящей работы, в частности, могут быть использованы в междисциплинарных исследованиях проблемы, связанной с введением в российское законодательство правовой конструкции юридического лица публичного права, и при изучении правосубъектности муниципального образования в других отраслях права.

На первых этапах развития современная российская наука муниципального права следовала за законодателем в понимании сущности муниципального образования. Но чем дальше ученые углублялись в исследование этого института, тем больше они

¹ Рос. газ. 2003. 8 окт.

отдалялись от легального определения муниципального образования, данного в Законе № 154-ФЗ, расширяя познания о муниципальном образовании как институте муниципального права. Например, И. В. Бабичев в 1999 г. писал, что муниципальное образование по сути – это поселение или иная населенная территория, где население осуществляет местное самоуправление¹, в 2008 г. он определял его как первичную территориальную единицу, имеющую самостоятельный уровень публичной власти², а в 2009 г. понимал под муниципальным образованием сложно-составную юридическую конструкцию, публично-правовую систему, состоящую из элементов – субъектов и объектов местного самоуправления³.

В юридической науке муниципальное образование нечасто выступает объектом больших исследований, в качестве таковых можно назвать только монографические научные труды К. А. Николаева⁴ и О. И. Баженовой⁵. Намного больше крупных исследований в юриспруденции посвящено изучению государства и таких институтов, как Российская Федерация и субъекты РФ, которые вместе с муниципальным образованием относятся законодателем к особой разновидности субъектов права, в терминологии философии – к одному роду явлений.

В научных исследованиях и учебных пособиях муниципальное образование относится к совершенно различным, в некоторых случаях взаимоисключающим категориям, таким как: населенная территория; публично-правовая фикция; публично-правовое образование; политико-территориальная единица; правовая форма;

¹ *Бабичев И. В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 60.

² Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева. М., 2008. С. 10.

³ *Бабичев И. В.* Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 23.

⁴ *Николаев К. А.* Муниципальное образование как самоуправляющаяся общественная ячейка территориальной организации общества: моногр.: в 2 т. Саратов, 2002. Т. 1; Саратов, 2004. Т. 2.

⁵ *Баженова О. И.* Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Ее же.* Муниципальное образование как субъект права: моногр. М., 2010.

система отношений; социальная система; социально-территориальное образование; субъект права, муниципально-правовых отношений; территориальное образование; территориальный предел осуществления местного самоуправления; территориальный публичный коллектив; юридическая конструкция; юридическое лицо публичного права.

В муниципально-правовой науке в системе местного самоуправления выделяются отдельные элементы (местное самоуправление, наделенное властными полномочиями, представительство публичной власти местного самоуправления, представительство общественно-территориальной власти населения) и организационные формы проявления элементов, необходимые для функционирования системы (формы непосредственного волеизъявления населения (референдум, выборы, опросы и т. п.); формы представительства публичной власти местного самоуправления (органы местного самоуправления); формы территориального общественного самоуправления (органы территориального общественного самоуправления)¹. Перечисленные элементы системы местного самоуправления связаны с институтом муниципального образования, некоторые включаются рядом ученых в его структуру, в связи с этим в рамках настоящей монографии изучается соотношение правовых конструкций муниципального образования и системы местного самоуправления.

Идейная методологическая основа исследования – современные российские конституционализм и муниципализм. Доктринально-методологической базой является разработанная автором настоящей монографии правовая теория муниципального образования, в соответствии с которой необходимо отделять правовое понимание муниципального образования от географического, экономического и др. С юридической точки зрения муниципальное образование – это локальное публично-правовое образование, учрежденное для организационно-правового содействия местному сообществу в осуществлении местного самоуправления, для легитимизации местного сообщества, способствования

¹ Уваров А. А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: проблемы развития и взаимодействия: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 56–57, 61–62.

ему в решении вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, обеспечения на местном уровне публичной власти прав и свобод человека и гражданина.

При написании монографии применялись общенаучные средства познания: анализ, синтез, аналогия, обобщение, абстрагирование, системный подход, – и базовые специально-юридические методы – догматический и нормативный.

Историко-правовой метод использовался при изучении появления в юриспруденции правовой конструкции юридического лица в контексте возможности применения правовой конструкции юридического лица публичного права к муниципальному образованию, а также категории местного самоуправления, обстоятельств возвращения в советское и российское законодательство данной категории как предыстории и предпосылки появления института муниципального образования. Кроме того, в рамках данного исследования анализируются обстоятельства, связанные с принятием ныне действующей Конституции РФ, в частности дискуссия о введении в текст Основного закона термина «местное сообщество».

Сравнительно-правовой метод был использован при исследовании названий структур, обеспечивающих реализацию права местного сообщества на участие в осуществлении местного самоуправления, в зарубежном законодательстве и юридической научной литературе, а также при изучении института юридического лица публичного права.

Теоретическую основу исследования составляют труды революционных, советских и современных отечественных и зарубежных авторов по истории государства и права, теории государства и права, конституционному, муниципальному и административному праву, посвященные изучению таких вопросов, как границы, институциональный статус, наименование, официальные символы, порядок упразднения, правосубъектность, предметы ведения, признаки, сущность, территориальный статус и устав муниципального образования, институт местного самоуправления, правовые аспекты бытия местного сообщества (населения) муниципального образования, обеспечение прав

и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, муниципальным образованием, право на участие в осуществлении местного самоуправления, юридическая ответственность в целом, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, теория муниципально-правовой ответственности.

С учетом особой значимости института муниципального образования для муниципального права в работе сформулирована авторская дефиниция муниципального образования (муниципалитета, муниципии, земства), в том числе на основе изучения законодательства и исследований ученых более 20 государств. В монографии проведен всесторонний историко-правовой и сравнительно-правовой анализ проблемы введения в российское законодательство правовой конструкции юридического лица и его применения к институту муниципального образования. Впервые в отечественной научной литературе особое внимание уделено соотношению институтов муниципального образования и местного сообщества, в этом контексте проанализированы перспективы использования в российском праве термина «территориальный публичный коллектив».

Отдельная глава монографии посвящена исследованию муниципального образования как института, обеспечивающего права и свободы человека и гражданина, в этой части работы особый акцент был сделан на изучении созданного государством механизма, поддерживающего обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, – установленных государством взаимосвязанных и (или) взаимодействующих между собой правовых институтов и отдельных юридических норм, предоставляющих возможность структурам муниципальных образований обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Также значительное место в монографии отводится изучению обеспечения муниципальным образованием права на участие в осуществлении местного самоуправления, которое реализуется членами местного сообщества посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, с помощью

иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

В последней главе монографии рассматривается институт негативной юридической ответственности муниципального образования, ее прямая и косвенная разновидности.

Автор выражает благодарность научному консультанту – заслуженному деятелю науки РФ, заслуженному юристу РФ, доктору юридических наук, профессору Сергею Дмитриевичу Князеву, а также рецензентам – доктору юридических наук, доценту Валентине Владимировне Наумкиной и доктору юридических наук Дмитрию Леонидовичу Суркову за ценные рекомендации, данные ими при подготовке рукописи к изданию.

Глава 1

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Основные доктринально-методологические подходы к изучению муниципального образования в юридической науке

Наличие сложных проблем, связанных с изучением муниципального образования, требует обращения к научным трудам в данной сфере. Как отмечает В. И. Фадеев, муниципальное образование – это сложное организационно-территориальное, социально-экономическое и публично-правовое образование, которое не может быть сведено к одному из своих признаков – территории с законодательно установленными границами, – поэтому нельзя согласиться с теми, кто понимает под муниципальным образованием лишь территорию и недоумевает: как в ведении территории могут находиться какие-либо вопросы, как территория может выступать субъектом права собственности?¹ О неточности при отождествлении муниципального образования и его территории в юридической науке и федеральном законодательстве говорит и И. Н. Ладин, считая, что территориальный аспект в понятии муниципального образования является одним из ключевых, но нельзя называть разновидность муниципального образования внутригородской территорией города федерального значения, поскольку это дает основания для отождествления территориального и статусного аспектов². Р. Бобович в качестве парадокса описывает

¹ *Фадеев В. И.* Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. тр. кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008. С. 222.

² *Ладин И. Н.* Понятие муниципального образования и его территориальный статус // Общество и право. 2009. № 1. С. 89–90.

ситуацию, когда у муниципального образования – населенной территории, т. е. ограниченного земельного пространства – могут быть устав или муниципальная собственность¹. Это мнение критикуется, поскольку здесь акцент в определении муниципального образования сделан на свойствах территории, таких как население, наличие муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления, из чего следует, что не всякая территория имеет статус муниципального образования, а только обладающая конкретными, определенными в законе признаками². С точки зрения Д. В. Пяткова, трудно согласиться с нормативным определением муниципального образования как территории, которая если и имеет отношение к субъекту права, то лишь в качестве одного из признаков субъекта, а также потому, что в законодательстве говорится о территориях муниципальных образований, но территория не может принадлежать самой себе³.

А. Дементьев полагает, что в соответствии с Законом № 154-ФЗ для обозначения территорий городских и сельских поселений (населенных пунктов) и других территорий, в которых осуществлялось местное самоуправление, применялся термин «муниципальное образование», термины «поселение» и «населенный пункт», используемые в законодательстве, имели практически одно и то же значение и употреблялись для обозначения географических объектов. В Законе № 131-ФЗ (по состоянию на 2004 г.) термину «поселение» придано новое значение для определения статуса одного из территориальных уровней муниципальных образований, поэтому при анализе положений данного акта необходимо четко разграничивать употребление термина «поселение» в территориально-географическом (физическом) смысле и для установления статуса муниципального образования⁴. А. Максимов, констатируя тот факт, что в 2004–2008 гг. дефиниции «поселение» и «населенный пункт» были четко разведены

¹ Бобович Р. Пробел, еще пробел // Муниципальная власть. 1999. № 4–5. С. 25.

² Кудушева М. А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 83.

³ Пятков Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 27–28.

⁴ Дементьев А. Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований // Муниципальное право. 2004. № 1. С. 16–17.

в законодательстве и терминологическое единство Закона № 131-ФЗ с Градостроительным и Земельным кодексами РФ достигнуто, все же приводит примеры двоякой смысловой нагрузки понятия «поселение»¹. Необходимость четкого определения того, как соотносятся термины «район» и «муниципальный район», «город» и «городской округ», «сельский населенный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение», отмечали В. И. Васильев², Е. С. Шугрина³ и Н. В. Нагорная⁴.

В муниципальном праве и межотраслевых юридических исследованиях существуют и другие, иногда взаимоисключающие подходы к пониманию того, что есть муниципальное образование. Некоторые авторы научных трудов и учебных пособий, в том числе изданных после принятия Закона № 131-ФЗ, предлагают определение понятия муниципального образования, которое является незначительно измененной модификацией легального определения термина «муниципальное образование» в Законе № 154-ФЗ⁵. Эта дефиниция была выбрана в качестве основы и Т. М. Бялкиной, которая определяет муниципальное образование как социально-территориальное образование, создаваемое в населенных пунктах, либо на территориях, объединяющих насе-

¹ Максимов А. Проблемы реализации поселенческого и территориального принципов организации местного самоуправления в российском законодательстве и судебной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 5. С. 113.

² Васильев В. И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журн. рос. права. 2006. № 3. С. 3–11.

³ Шугрина Е. С. Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5. С. 40.

⁴ Нагорная Н. В. Территориальная реформа местного самоуправления: проблемы преобразования муниципальных образований (на примере Калининградской области) // Современное право. 2009. № 5. С. 39.

⁵ См., например: Бабичев И. В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук. С. 60; Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 301; Муниципальное право России: учеб. / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М., 2005. С. 106; Муниципальное право: учеб. для высших учебных заведений / под ред. Ю. А. Дмитриева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 32; Муниципальное право: учеб.-метод. комплекс / под ред. Н. М. Кониной. М., 2006. С. 79; Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 29–33.

ленные пункты, либо на части территории населенных пунктов, в целях осуществления их населением местного самоуправления, являющееся пространственной границей реализации принадлежащей населению публичной власти и характеризующееся наличием органов местного самоуправления, местного бюджета и муниципального имущества, а также устава о местном самоуправлении¹.

В учебной литературе также предпринимались попытки дать толкование рассматриваемого термина. Например, утверждается, что публично-правовой статус муниципального образования интегрирует главные институты местного самоуправления в единый механизм решения населением вопросов местного значения² или что с организационной точки зрения муниципальное образование можно определить как социальную систему, существующую на определенной территории, наделенную собственной компетенцией по решению ряда вопросов местного значения под свою ответственность³. В некоторых учебниках по муниципальному праву раскрываются вопросы правосубъектности, правоспособности и дееспособности муниципального образования⁴.

Определяя, что есть муниципальное образование, ряд ученых-правоведов оперируют в большей части правовыми категориями. Оно рассматривается ими в качестве публично-правовой фикции⁵; специфического субъекта правоотношений, который сочетает в себе как гражданско-правовые признаки, так и признаки публично-властного образования⁶; особого субъекта права (самостоятельного административно-территориального объединения, имеющего собственные органы власти, действующие от его имени), одна из характеристик которого – территория наряду с численностью на-

¹ *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 37.

² *Баранчиков В. А.* Муниципальное право: учеб. для вузов. М., 2000. С. 125.

³ *Муниципальное право: учеб. пособие / под ред. С. Е. Чаннова.* М., 2005. С. 76.

⁴ *Кудилинский М. Н., Шевелёва Н. А.* Муниципальное право: учеб. СПб., 2005. С. 50–54.

⁵ *Костюков А. Н.* Муниципальное право как отрасль российского права: моногр. М., 2003. С. 58.

⁶ *Соловьев С. Г.* Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. С. 175.

селения или экономическим потенциалом¹; юридического лица публичного права, обладающего правосубъектностью и, следовательно, определенным юридическим статусом, являющегося территориальным объединением граждан, созданным в целях осуществления местного самоуправления²; политико-территориальной единицы, по своим публично-правовым признакам (территория, население, реализация публичной власти) идентичной таким формированиям, как Российская Федерация или ее субъект³.

Предлагается также применять интегративный подход (при этом неразрывно связаны социальная и правовая сферы), выделяя следующие аспекты понимания муниципального образования как одного из видов юридических лиц:

1) муниципальное образование – правовое явление, продукт правопорядка, введенный в правовой оборот нормами объективного права как вполне реальный, невымышленный элемент правовой действительности, вследствие чего законодатель (государство) обеспечивает (создает гарантии) пользование гражданами конституционным правом на местное самоуправление, позволяя в наиболее полно выраженном объеме выполнять функции и задачи местного самоуправления;

2) муниципальное образование может рассматриваться как правовая форма, охватывающая отношения в рамках внутренней природы муниципального образования («субстрат») посредством обращения к общественным отношениям между гражданами, проживающими в пределах определенной населенной территории;

3) муниципальное образование – это юридическая конструкция, в которой отражаются элементы его внутренней природы, опосредованные правом, необходимые для возникновения у него правосубъектности⁴.

¹ *Берг О.* Некоторые тонкости местного самоуправления // Муниципальное право. 2002. № 3. С. 2.

² *Астафичев П. А.* Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 24–28.

³ *Волков В. Э.* Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 18.

⁴ *Баженова О. И.* Муниципальное образование как субъект права: моногр. С. 92–94.

В некоторых исследованиях муниципальное образование рассматривается как:

объединяющее в себе находящиеся в разных сферах явления, в том числе имеющие опосредованное отношение к юриспруденции, заимствованные ею из географии, демографии, экономики и системологии: территория, муниципальная собственность, выборные органы местного самоуправления и население, осуществляющее местное самоуправление на этой территории, т. е. как целостная система отношений, складывающихся между людьми в пределах границ муниципального образования в сферах экономики, права и финансов¹;

территория, на которой осуществляется местное самоуправление, и население, осуществляющее местное самоуправление на этой территории²;

население, территориальная сфера его влияния и реальные ресурсы для осуществления власти³.

Другой подход к определению муниципального образования: с одной стороны, оно представляет собой территориальное образование с муниципальной властью, представленной системой органов местного самоуправления и институтов непосредственной демократии, а с другой – территориальный публичный коллектив (объединение жителей по территориальному признаку)⁴.

Одна из причин существования в юридической науке взаимоисключающих позиций по вопросу, чем является муниципальное образование, – малоизученность института публично-правового образования. Данная дефиниция используется в законодательстве, например в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6), при определении того, к роду каких явлений относятся Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования.

¹ Михайлов В. И. Проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 62.

² Костюков А. Н., Копысова С. Г. Муниципально-правовые отношения: моногр. Омск, 2001. С. 102.

³ Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: моногр. Воронеж, 2006. С. 66.

⁴ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 39.

В настоящее время, как правило, исследуются аспекты участия публично-правового образования в гражданско-правовых отношениях, в базе данных Российской государственной библиотеки¹ нет диссертаций, в которых этот институт рассматривался в целом. Единственный подобный научный труд в электронном каталоге данной библиотеки² – это монография В. Е. Чиркина³, причисляющего к публично-правовым образованиям государство, субъекты федерации, территориальные автономии, муниципальные образования, общинные публично-правовые образования определенного коренного малочисленного народа и резервации того или иного племени (родственных племен)⁴.

Описывая признаки публично-правового образования, В. Е. Чиркин отмечает, что оно является особым формированием территориально-социального характера, основой которого выступает территориальный публичный коллектив (как правило, граждан данного государства); объединяет определенную территориальную группировку населения в целях организации и регулирования ее общественной жизни, используя публичную власть; обладает данным видом власти, истоки которой коренятся в воле его населения, проявляет себя в трех основных качествах: как определенное публичное сообщество, как организация и как система управленческого аппарата; создает систему управления в своем территориальном публичном коллективе (институты непосредственной демократии, представительные, исполнительные органы и др.); устанавливает общеобязательные правила, издает правовые акты; используя властные полномочия и рычаги, организует, упорядочивает публичный территориальный коллектив; при помощи актов и других способов регулирует общественные отношения, жизнедеятельность территориального публичного коллектива, осуществляя в разных формах, разными методами и для разных целей управленческую функцию; является официальным представителем территориального публично-

¹ URL: <http://diss.rsl.ru/?menu=disscatalog>.

² URL: <http://aleph.rsl.ru>.

³ Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М., 2011.

⁴ Там же. С. 60–61.

го коллектива, который несет юридическую ответственность за действия своих органов и должностных лиц¹.

С точки зрения В. Е. Чиркина, основа муниципального публично-правового образования – территориальный публичный коллектив (а не только органы местного самоуправления), который по существу должен пониматься как юридическое лицо публичного права (вступающее также в частноправовые отношения). Коллектив действует как публичное сообщество, создавая свои органы или участвуя в референдумах, обращаясь в суд по вопросам о распределении полномочий с субъектом федерации и т. д. Собственность муниципального образования – это собственность территориального публичного коллектива, а не его органов. Ответственность за ущерб несет этот коллектив, он возмещается из его средств².

Таким образом, ученый определяет публично-правовое образование как территориальную структурно-функциональную форму организации территориального публичного коллектива, обладающую собственной публичной властью, использующую ее (наряду с действием на данной территории (кроме государства) органов власти других публично-властных образований) для организации и регулирования жизнедеятельности данного территориального публичного коллектива, несущего ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц³.

В исследовании В. Е. Чиркина муниципальное образование впервые рассмотрено с общетеоретических позиций. До этого ученые изучали его, основываясь на положениях муниципального права или сосредотачиваясь на отдельных его аспектах, как правило, правосубъектности. В. Е. Чиркин не только в высшей степени глубоко проанализировал такие категории, как территориальный публичный коллектив и юридическое лицо публичного права, но и исследовал муниципальное образование в качестве публично-правового образования, что позволило выделить общие признаки этих образований и снять вопрос о рассмотрении муниципального образования как населенной

¹ Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. С. 56–57.

² Там же. С. 276.

³ Там же. С. 59.

территории, поскольку последняя есть признак муниципального образования, как и всех публично-правовых образований. В связи с этим муниципальное образование нельзя относить к роду таких явлений, как населенная территория. Однако идеи В. Е. Чиркина о том, что муниципальное образование, будучи по существу территориальным публичным коллективом, который должен пониматься как юридическое лицо публичного права, действует как публичное сообщество, и что собственность муниципального образования есть собственность территориального публичного коллектива, относятся к теоретико-правовым и конституционно-правовым конструкциям, но не применимы ко многим муниципально-правовым и гражданско-правовым отношениям, поскольку такие представления о муниципальном образовании, о его фактическом «симбиозе» с местным сообществом обесценивают этот институт, делают его ненужным. Муниципальное образование не действует «как публичное сообщество», оно действует как структура органов местного самоуправления и в некоторых случаях – непосредственных форм народовластия, функционирует в интересах местного сообщества.

Неудовлетворенность противоречивыми подходами законодателя к определению муниципального образования привела к тому, что те, кого нельзя отнести к представителям муниципально-правовой науки, например, ученые-правоведы, изучающие гражданское право, сами вынуждены отвечать на вопрос, что есть муниципальное образование. В частности, в диссертации по гражданскому праву утверждалось, что анализ действующего законодательства, уставов конкретных муниципальных образований позволяет говорить о неточностях в формулировках определения муниципального образования; в одних случаях муниципальное образование определяется как поселение (ГК РФ), в других – как население, местное сообщество или территория, но ни то, ни другое, ни третье не выражает сути муниципально-образовательного образования¹. В статье, посвященной изучению муниципальных образований как участников гражданских правоотношений,

¹ Боярова О. Ю. Муниципальное образование: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 13.

муниципальное образование рассматривалось в качестве территориально-политической организации населения в городском, сельском поселении, на иной территории для решения вопросов жизнеобеспечения, связанных с проживанием граждан¹. В ней критикуется отсутствие в Законе № 131-ФЗ идеи единого субъекта правоотношений – муниципального образования (не юридического лица, а его аналога – особого субъекта правоотношений), от имени которого действуют органы местного самоуправления (по аналогии с органами юридического лица). Закон отошел от идеи представительских функций органов местного самоуправления, заложенной в гражданском законодательстве, в этом акте нет определения муниципального образования, вследствие чего наблюдается постоянное смешение понятий муниципального образования и органов местного самоуправления².

С точки зрения В. А. Лапина, под муниципальным образованием понимается и некая территория, на которой проживает население (необязательно компактно и оседло), и часть городской территории (район в городе), приобретающая определенный статус (статус муниципального образования), позволяющий в том числе участвовать в гражданских правоотношениях и осуществлять местное самоуправление. Как частный случай, муниципальное образование и поселение в правовом отношении могут обозначать одно и то же явление: если поселение имеет статус муниципального образования, то понятия «поселение» и «муниципальное образование» совпадают. Однако законодательством предусмотрены случаи, когда поселение может не являться муниципальным образованием, т. е. население этого поселения не осуществляет самостоятельно местное самоуправление на своей территории. В связи с этим термины несут, вообще говоря, разную смысловую нагрузку³.

Как отмечает В. В. Трубников, в юридической литературе на сегодня не достигнуто единство в понимании муниципального

¹ *Кириллова А. М.* Муниципальные образования как участники гражданских правоотношений // Вестн. Чувашского ун-та. 2011. № 1. С. 178.

² Там же. С. 179.

³ *Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997. С. 72–73.

образования как муниципально-правового института и социально-правового явления. Сходясь в целом в определении признаков, авторы по-разному выстраивают их иерархию. Если исследовать территориальную организацию местного самоуправления, то во главу угла следует поставить такой признак муниципального образования, как территория, наделенная самостоятельным публично-правовым статусом. Поскольку речь идет непременно о населенной территории, то муниципальное образование можно охарактеризовать и как территориальное объединение граждан, созданное в целях осуществления местного самоуправления. Характеристиками муниципального образования помимо территории выступают население, публично значимые функции и полномочия по их выполнению, а также наличие выборных органов местного самоуправления, публичной собственности, муниципальных налогов и сборов, местного бюджета, муниципальной символики и др. В связи с этим В. В. Трубников считает возможным присоединиться к мнению А. И. Дементьева, что все это в совокупности характеризует муниципальные образования как самостоятельные субъекты муниципально-правовых отношений, к которым обращены правовые нормы и которые участвуют в муниципальных правоотношениях наряду с Российской Федерацией, субъектами федерации, органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и организациями¹.

В экономической науке муниципального управления муниципальное образование рассматривается как совокупность большого числа разнохарактерных элементов (экономических, социальных, естественно-исторических, этнических и др.), объединенных в единое целое системой связей, обладающих различной природой, среди которых особое значение имеют связи по управлению², территориальная социально-экономическая целостность или самодостаточная корпорация³, локальная территориальная

¹ Трубников В. В. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления как способ повышения его эффективности (муниципально-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012. С. 52–53.

² Демьяненко А. Н., Обушков А. Л. Муниципальное управление: учеб. пособие. Хабаровск; Н. Новгород, 1998. С. 18.

³ Лалин В. А. Местные сообщества и территория // Муниципальный мир. 1999. № 3. С. 52; Патрушев В. И. Организационное развитие местного самоуправления //

система, в основе которой лежат социальные и экономические процессы, обусловленные институциональной средой – местным самоуправлением¹. С позиций системного подхода муниципальное образование является искусственной социально-экономической системой, поскольку имеет цель и соотносится с природной системой опосредованно – через нее. Цель создания муниципального образования – необходимость удовлетворения общих интересов населения посредством организации местного самоуправления на его территории. Муниципальное образование можно рассматривать в качестве открытой региональной системы, которая считается подсистемой субъекта федерации и федерации в целом. В то же время муниципальное образование само выступает внешней средой для социально-экономических систем других уровней: в случае, когда муниципальное образование является муниципальным районом, – для поселений (городских и сельских), входящих в его состав; для экономических систем мезоуровня – хозяйствующих субъектов, действующих на его территории, и т. д.² Когда муниципальное образование исследуется на основании социально-экономического и системного подходов, то формируется следующее его определение: «Муниципальное образование – это часть территории Российской Федерации, в пределах которой проживающее на ней население реализует свое конституционное право на организацию местного самоуправления в определенных действующим законодательством рамках для реализации общих интересов посредством формирования выборных органов, наделенных собственной компетенцией, местного бюджета и муниципальной собственности. Муниципальное образование как объект управления – это триединая система, включа-

Там же. № 5. С. 58–59; *Гладышев А. Г.* Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. М., 1999.

¹ *Василевская А. Д.* Некоторые аспекты системного подхода к исследованию муниципальных образований // Экономика региона: электронный науч. журн. 2006. № 6; URL: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=447>.

² *Королева Е. Н.* Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты: моногр. М., 2006. С. 48–49; *Копытова О. Н.* Анализ сущности муниципального образования в условиях реформы местного самоуправления // Псковский регионологический журн. 2008. № 6. С. 56.

ющая в себя в качестве основных взаимосвязанных структурных составляющих население, обладающее демографической характеристикой, территорию, характеризующуюся географическим положением и природными ресурсами, и муниципальное хозяйство, включающее в себя предприятия и организации всех форм собственности и субъект управления – органы муниципальной власти»¹.

В географической науке поселение рассматривается как первичная единица расселения людей, территориально целостный и компактный ареал концентрации населения, признается отличие этой дефиниции от нормативной, данной в Законе № 131-ФЗ, как и то, что в административно-правовом смысле территория – это пространство, на которое распространяется юрисдикция органов местного самоуправления, а в географии (по Э. Б. Алаеву) – ограниченная часть твердой поверхности земли с присущими ей природными и антропогенными свойствами (площадью), географическим положением и другими качествами².

При подобном подходе к изучению муниципального образования оно рассматривается как соединяющее в себе такие элементы, как территория, муниципальная собственность, выборные органы местного самоуправления и население, осуществляющее местное самоуправление на этой территории, т. е. в качестве целостной системы отношений, складывающихся между людьми в пределах границ муниципального образования в сферах экономики, права и финансов. Однако, во-первых, вызывает сомнения то, что поставлен знак равенства между совокупностью элементов и отношениями между ними. Это все равно, что считать идентичными отрасль права и ее предмет. Во-вторых, игнорируется общеизвестный факт наделения законодателем в Гражданском кодексе РФ муниципального образования правосубъектностью, когда оно было объявлено субъектом права муниципальной собственности. Если муниципальное образование – это целостная система отношений, складывающихся между людьми в пределах муниципального образования в сферах экономики, права и фи-

¹ Копытова О. Н. Указ. соч. С. 59.

² Шарыгин М. Д. Местное самоуправление: проблемы территориальной организации и иерархизации // Вестн. Рос. гос. ун-та им. И. Канта. 2010. Вып. 3. С. 52.

нансов, то можно сделать вывод, что в юридической сфере муниципальное образование есть также целостная система правовых отношений, складывающихся между людьми в пределах муниципального образования. Возникает коллизия: система отношений не может быть субъектом права муниципальной собственности. Однако это не означает, что идея признания муниципального образования системой отношений должна быть сразу отвергнута. Если рассматривать муниципальное образование как институт муниципального права, то присущая ему система отношений является предметом регулирования правовых норм, входящих в эту часть муниципального права. Также нельзя забывать, как отмечалось, что в подп. «н» п. 1 ст. 72 Конституции РФ говорится не просто об органах местного самоуправления, а об их системе. Законодатель, используя термины «глава муниципального образования», «представительный орган муниципального образования» в Законе № 131-ФЗ, включает данные органы в структуру органов муниципального образования. Соответственно последнее – это органы местного самоуправления, упорядоченные в структуру и представляющие местное сообщество в правовых отношениях, в которых население не может самостоятельно принимать участие.

Местное сообщество в состоянии проявить свою волю на референдуме или сходе, которая будет облечена в правовой акт в случае положительного решения, но вопрос о том, обладает ли оно правосубъектностью, дискуссионен. Безусловно, во многих правоотношениях местное сообщество нуждается в представительстве своих интересов, например, технически не может быть стороной в договоре. Идея о том, что муниципальное образование – система отношений, является отправной точкой для рассмотрения его как структурно упорядоченных органов местного самоуправления, но не отвечает на вопрос: что есть муниципальное образование?

Механическое соединение в рамках описания муниципального образования как субъекта муниципально-правовых отношений территории и населения, осуществляющего местное самоуправление на этой территории, заставляет задуматься о признаках муниципального образования. Если территория и население яв-

ляются таковыми, то почему не перечисляются другие признаки, например муниципальная собственность? Если они не признаки, то вряд ли уклонение от определения понятия муниципального образования поможет нам понять, что это.

О. В. Роньжина (Каримова) считает, что природа муниципального образования не сводится к примитивному сложению населения с территорией, властными полномочиями, финансовыми ресурсами и аппаратом управления. С ее точки зрения, именно конструкция публично-территориального образования весьма близка к гражданско-правовой модели юридического лица, т. е. к устройству статуса пусть и «фиктивного», но субъекта права, носителя прав и обязанностей, чего нельзя сказать об органах государственной власти и местного самоуправления¹.

Можно приветствовать попытку расширения инструментария науки муниципального права, но когда муниципальное образование рассматривается как фикция, это не соответствует современным правовым представлениям о данном методе юридической техники. Будучи универсальным, он используется в исключительных случаях как на стадии правотворчества, так и на стадии правоприменения, представляет собой признание существующим заведомо не существующего факта или, наоборот, несуществующим существующего и служит средством воплощения законодательной политики². Если муниципальное образование рассматривать как фикцию, то оно заведомо не существует, но его наличие признано. Идея о муниципальном образовании как фикции в какой-то мере по аналогии основана на средневековых представлениях о юридическом лице как фикции, которые развивались вплоть до XIX в. Но то, что муниципальное образование нельзя взять в руки и взвесить, не означает, что оно не существует, и мы должны признавать его наличие. Еще в 1917 г., критикуя теорию фикции юридического лица, Е. Н. Трубецкой

¹ Роньжина (Каримова) О. В. Квазиюридические лица: правовая природа муниципального образования и органов местного самоуправления (проблема псевдоножественности субъектов правоотношений) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 63.

² Марохин Е. Ю. Юридическая фикция в современном российском законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 8.

писал, что «фикция есть вымысел, предположение чего-либо несуществующего; между тем, приписывая права учреждениям и корпорациям, мы вовсе не вынуждены вымышлять что-то несуществующее: соединения людей в обществе, преследующие определенные цели, а равным образом и учреждения с определенными функциями суть величины реальные. Раз „субъект права“ – вообще не то же, что человек, то называть учреждения и корпорации юридическими лицами – вовсе не значит создавать фикции»¹.

В настоящем исследовании уже приводились правовые нормы, наделяющие муниципальное образование правосубъектностью². Следует уточнить, что при формулировании определения муниципального образования необходимо учитывать, что «быть субъектом правовых отношений» означает всего лишь обладать способностью в них вступать. Поэтому ничто и никто не может относиться к роду таких явлений, как субъект права или правоотношений, так как способность – это один из признаков. Вместе с тем когда муниципальное образование называется субъектом права, часто на задний план отходит тот факт, что муниципальное образование – муниципальные должностные лица и органы местного самоуправления, упорядоченные в структуру, и что важнейшая функция муниципального образования – правообеспечивающая. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления, поэтому муниципальное образование – это не только субъект права или органы местного самоуправления, а также институт, обеспечивающий права и свободы человека и гражданина, в первую очередь право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, реализовать которое вне муниципального образования невозможно.

Научные представления о муниципальном образовании как о территориальном пределе осуществления местного самоуправ-

¹ Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права / сост. А. П. Альбов, Д. В. Масленников, М. Б. Ревнова; отв. ред. В. П. Сальников, Д. В. Масленников. СПб., 1998. С. 134.

² Берг О. Некоторые тонкости местного самоуправления. С. 2; Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. С. 175.

ления, обладающем определенными признаками¹, а также о том, что муниципальное образование есть населенная территория, основаны на легальной дефиниции муниципального образования, сформулированной в Законе № 154-ФЗ, но в этих идеях только часть истины. В настоящее время в общественных науках различают термин «государство», относящийся к праву и политике, применяющийся для обозначения определенной формы организации населения (общества), общественной власти в классовом обществе и субъектов международных отношений², и географическое понятие «страна», в правоведении, как правило, не используемое. Вряд ли можно найти юридический научный труд, в котором государство рассматривается как населенная территория, и даже если этот институт называется территориальной системой, то делается оговорка, что территория – признак государства³. Более того, В. М. Сырых утверждает, что действительными признаками государства выступают не население или территория страны, а результаты проявления властных полномочий государства в отношении населения и на определенной территории⁴. Но понятие «муниципальное образование» используется и в юриспруденции, и политике, и географии. В последней не существует другого термина для обозначения территории городского поселения, территории «микространы», поэтому можно сделать вывод, что понятия «городское поселение», а значит, и «муниципальное образование» употребляются в юриспруденции и географии в различных смыслах. Городское поселение, как и все муниципальные образования, – это и «микространа», и «микрореспублика». С точки зрения географической науки муниципальное образование относится к роду таких явлений, как населенная территория, а с точки зрения юридической науки – нет.

¹ *Курячая М. М.* Указ. соч. С. 29–33.

² *Каск Л. И.* О признаках государства // Правоведение. 1963. № 1. С. 26–37.

³ *Балагурова Н. Н.* Государство как территориальная система // Вестн. Челябинского гос. ун-та. 2007. № 12. Вып. 13: Право. С. 5. О территории как признаке государства, материальном факторе государственности говорят многие ученые-правоведы, в том числе В. Е. Чиркин (*Чиркин В. Е.* Современное государство. М., 2001. С. 85).

⁴ *Сырых В. М.* История и методология юридической науки: учеб. М., 2012. С. 295.

Распространенная во французском праве идея о том, что муниципалитет есть территориальный публичный коллектив (объединение жителей по территориальному признаку), оказала влияние на конституционную терминологию в других государствах¹ и была воспринята некоторыми российскими учеными². Конституционный Суд Российской Федерации также называл муниципальные образования территориальными объединениями граждан, коллективно реализующими на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления³. Похожие идеи высказывались и в юридической науке, когда муниципальное образование характеризовалось как территориальное объединение граждан, созданное для осуществления местного самоуправления и обладающее определенными признаками⁴. Однако во время изменений в 2008 г. в Конституции Французской Республики понятие «территориальный публичный коллектив» было заменено понятием «административно-территориальная единица».

Употребление термина «территориальный публичный коллектив» является причиной появления ряда проблем, поскольку, во-первых, он близок к таким понятиям, как местное сообщество, население, и в некоторых случаях под территориальным публичным коллективом понимают население, а иногда – муниципаль-

¹ См.: ст. 107 Конституции Великого герцогства Люксембург 1868 г. // Конституции государств в Европе: в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 416.

² *Бабичев И. В.* Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 22–30; *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 52; *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. С. 39.

³ Пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева // Рос. газ. 2002. 10 апр.

⁴ *Астафичев П. А.* Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования. С. 24–28.

ное образование, муниципалитет. Так, в ст. 107 действующей Конституции Великого герцогства Люксембург 1868 г. говорится, что «общины образуют на территориальной основе автономные коллективы, имеющие право юридического лица»¹. В ст. 72 Конституции Французской Республики 1958 г. до 2008 г. коммуны, департаменты, заморские территории назывались местными коллективами Республики². При этом Н. С. Бондарь пишет, что «член гражданского общества, участник территориального коллектива (местного сообщества) обретает реальную свободу в результате своей способности подчиняться внутренним нормативным требованиям ответственного поведения»³. И. В. Бабичев также полагает, что «территориальный публичный коллектив муниципального образования состоит из граждан, часть из которых объединены, в свою очередь, в местные (территориальные) сообщества»⁴. Если относить к территориальным публичным коллективам и муниципальное образование, и местное сообщество, то это усложнит терминологию и может привести к недоразумениям. Во-вторых, понятие «территориальный публичный коллектив» свойственно только праву Франции и стран, традиционно заимствующих ее юридические конструкции, и тот факт, что не являющиеся франкоговорящими развитые демократии не восприняли институт территориального публичного коллектива, а Франция исключила его из своей Конституции, не делает данный институт привлекательным для заимствования.

То, что Конституционный Суд РФ рассматривает муниципальные образования как территориальные объединения граждан, свидетельствует о наличии пробела в законодательстве, определяющем субъекты права, которые имеют право обращаться в этот орган. Поскольку в соответствующем перечне муниципальное образование не указано, основное право на участие в осуществлении местного самоуправления должно быть гарантиро-

¹ Конституции государств в Европе. Т. 2. С. 416.

² Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции зарубежных стран: сб. / сост. В. Н. Дубровин. М., 2000. С. 46.

³ Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 52.

⁴ Бабичев И. В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации. С. 22.

вано возможностью муниципального образования обращаться в Конституционный Суд РФ. Вместе с тем данный орган не имеет права на расширение перечня субъектов обращения в этот суд, установленного законодателем. Таким образом, ситуацию, при которой Конституционный Суд назвал муниципальные образования территориальными объединениями граждан в 2002 г., во время действия Закона № 154-ФЗ, относившего муниципальные образования к населенным территориям, можно рассматривать как применение юридической фикции, когда муниципальное образование, не являющееся территориальным объединением, названо таковым, что позволяет защитить право на участие в реализации местного самоуправления. Есть и другое объяснение: Суд, подчиняясь в первую очередь Конституции России и будучи несвязанным легальным определением муниципального образования, сформулировал собственное понимание того, чем является муниципальное образование.

Оценивая утверждение о том, что муниципальное образование выступает сложносоставной юридической конструкцией и публично-правовой системой, состоящей из элементов (субъектов и объектов местного самоуправления)¹, необходимо отметить, что, обращаясь к муниципальному образованию, вступая с ним в правоотношения, мы имеем дело не с совокупностью субъектов и объектов местного самоуправления, а с органами и должностными лицами местного самоуправления, депутатами представительного органа муниципального образования, поэтому муниципальное образование можно рассматривать как структуру, но вряд ли можно согласиться с предложением включать в нее что-либо еще кроме этих субъектов права.

Идею о муниципальном образовании как о населенном пункте, наполненном субъектами местного самоуправления, образующем как юридическая конструкция юридико-социальные комплексы с реальными поселенческими системами, отражающем средствами права наряду с объектами именно самоуправленческие аспекты поселенческих систем и влияющем средствами

¹ *Бабичев И. В.* Территории местного самоуправления и их юридические конструкции. С. 23.

права на их дальнейшую организацию¹, можно поддержать только как методологический подход к изучению соответствующих вопросов, но трудно представить, каким образом, будучи такой конструкцией, муниципальное образование может быть субъектом права.

* * *

Терминологические проблемы, выявленные при исследовании муниципального образования, многогранны и не являются исключительно российскими. Авторы Конституции РФ и некоторых зарубежных основных законов не называют субъекта права, представляющего население местной единицы публичного управления в правовых отношениях. В Основном законе Российской Федерации этот субъект скрыт за категориями «органы местного самоуправления» и «местное самоуправление», что привело к нарушению правил юридической техники и логическим противоречиям, когда деятельность наделяется правосубъектностью. Вследствие этого терминология муниципального права неоднозначна, необходимо исследовать контекст употребления понятия «местное самоуправление», чтобы понять, о чем говорит законодатель или ученый, используя это определение: о деятельности или субъекте права, т. е. об отдельном органе местного самоуправления или муниципальном образовании.

На муниципально-правовую терминологию оказали воздействие различные основные отрасли права, в частности конституционное, административное и гражданское. Например, очевидно, что при формировании понятия «органы местного самоуправления» применялись теоретико-правовые и конституционно-правовые конструкции, использованные при создании термина «органы государственной власти», а правовая конструкция «муниципальное образование – субъект права муниципальной собственности» основана на теоретико-правовых и гражданско-правовых концепциях.

Термин «органы местного самоуправления», закрепленный в российской Конституции, в некоторых юридических работах

¹ *Бабичев И. В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010. С. 142.

подвергается критике. В гражданско-правовых исследованиях встречается утверждение, что понятие «органы муниципального образования» как субъекты, приобретающие и осуществляющие от имени муниципального образования его права и обязанности (по аналогии с органами юридического лица), шире по объему, чем понятие «органы местного самоуправления», и будет включать помимо последних широкий спектр других субъектов, которые согласно законодательству могут выступать от имени муниципальных образований: население муниципального образования, органы местного самоуправления иных муниципальных образований, органы государственной власти, юридические лица и граждане в соответствии со ст. 125 ГК РФ¹. Однако содержание ч. 3 этой статьи, в соответствии с которой в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане, означает установление отношений представительства, которое может основываться на нормативном или административном акте (в отношении государственных органов и органов местного самоуправления) или договоре (в отношении граждан и юридических лиц)². Быть представителем муниципального образования не значит быть его органом.

¹ Кондрашов Ю. В. Статус органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 13–14.

² Абрамова Е. Н., Аверченко Н. Н., Байгушева Ю. В. и др. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учеб.-практ. комментарий (постатейный) с учетом Федеральных законов № 131-ФЗ, 315-ФЗ, 7-ФЗ, 132-ФЗ, 145-ФЗ / под ред. А. А. Сергеева. М., 2010. С. 388.

§ 2. Перспективы применения доктрины юридического лица публичного права к муниципальному образованию

Институт юридического лица публичного права в последнее время привлекает повышенное внимание ученых-правоведов¹. Эта правовая конструкция уже давно используется за рубежом, например в Германии, Нидерландах и Франции². В Великобритании графства получили статус публично-правового лица еще в 1888 г.³, о советах графств и советах округов как юридических лицах говорилось в п. 3 ст. 2 Акта о местном управлении 1972 г., принятом в этой стране, но из последующих статутов термин «юридическое лицо» исчез, и в научных трудах утверждается, что данного понятия в праве этого государства не существует⁴. Термин «юридическое лицо публичного права» употребляется в законах таких постсоветских государств, как Грузия, Молдавия и Эстония⁵. В российской юридической науке исследуются перспективы введения данной конструкции в отечественное право. Среди большинства ученых-правоведов, изучающих гражданское и предпринимательское право, распространено мнение о том, что

¹ *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права; *Бараненков В. В.* Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 3–6; *Болдырев В. А.* О «юридических лицах» публичного права // Журн. рос. права. 2008. № 11. С. 127–134; *Бабичев И. В.* К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 2–8; *Рассказов О. Л.* Юридические лица публичного права в общем учении о юридических лицах в дореволюционной России // Юрид. мир. 2008. № 10. С. 74–76; *Журина И. Г.* Можно ли признать саморегулируемую организацию юридическим лицом публичного права? // Адвокат. 2009. № 6. С. 104–108.

² *Козлова Н. В.* Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: учеб. пособие / науч. ред. В. С. Ем. М., 2003. С. 204–205.

³ *Редлих И.* Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии: в 2 т. / пер. с нем. Ф. Ельашевич; под ред. В. Б. Ельашевича; вступ. ст. П. Г. Виноградова. СПб., 1908. Т. 2. С. 11.

⁴ *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. С. 13.

⁵ *Зенков М. Ю.* Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права: учеб. пособие. Новосибирск, 2006. С. 90–91.

муниципальное образование не может быть юридическим лицом, и о нецелесообразности введения в российское законодательство правовой конструкции юридического лица публичного права. Однако обращение к истории института юридического лица показывает, что эта точка зрения не всегда главенствовала в юриспруденции, включая цивилистику. Некоторые ученые, исследующие право Древнего Рима, полагают, что муниципия была одним из первых юридических лиц. Утверждения о невозможности признания современного муниципального образования юридическим лицом основаны не на анализе сущностных характеристик правовых конструкций муниципального образования и юридического лица, а на изучении положений действующего российского гражданского законодательства и тех доктрин юридического лица, которые преобладают в современном российском гражданском праве.

В Древнем Риме после Союзнической (Марсийской) войны (91–88 гг. до н. э.) города получили развитую автономию, имели широкую сферу самостоятельности: обладали своим сенатом, своей выборной магистратурой, собственными комициями, ведали всеми внутренними делами, финансовым управлением, имели самостоятельное имущество, осуществляли правосудие, городское хозяйство находилось в их собственных руках¹. Логичным следствием этого было предоставление муниципиям правосубъектности. Позже в Дигестах Юстиниана было установлено, что «если должностные лица муниципии или какая-либо совокупность назначает представителя для предъявления иска, то не следует говорить, что это нужно рассматривать как сделанное несколькими лицами: ибо он выступает в интересах общины или в интересах совокупности, а не в интересах отдельных лиц» (D.2.4.2)².

Важной особенностью правового регулирования статуса муниципии был тот факт, что «данные юридические лица могли получать имущество в наследство в отличие от иных юридиче-

¹ Ельяшевич В. Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. СПб., 1910. С. 147–148.

² Дигесты Юстиниана. Избр. фрагменты / пер. и прим. И. С. Перетерского; отв. ред. Е. А. Скрипелов. М., 1984. С. 74.

ских лиц в рамках завещательных отказов (легатов и фидеикомиссов). Муниципии могли становиться патронами вольноотпущенников, что вело к их значительной имущественной выгоде. Муниципии также были вправе защищать свои интересы в суде через особых представителей (*actores*), которые назначались для каждого иска декретом муниципального совета»¹. Анализ статуса муниципий позволил российским ученым в конце XIX – начале XX в. утверждать, что они (общины, муниципалитеты) наряду со жреческими коллегиями являются первыми юридическими лицами² или их прообразами³, муниципии относились к такой разновидности юридического лица, как административный союз⁴. Римское право устанавливало возможность представителей муниципалитетов и жреческих коллегий участвовать в судебных процессах, и возникающие права и обязанности впервые возлагались не на участника судопроизводства, а на тех субъектов права, которых они представляли.

Как отмечает И. В. Самылов, не вызывает сомнений существование договорной ответственности городских общин, однозначно допускалась их деликтная ответственность за неосторожные нарушения, а в некоторых случаях (причинение вреда в результате насилия, обмана или угрозы) – и за умышленные деликты. Однако пределы ответственности коллективных субъектов были несколько уже ответственности индивидов, что было связано с проблемами определения умышленной вины коллективных образований при совершении правонарушений. Пределы ответственности муниципий в таком случае ограничивались уплатой процентов и убытков, не превышающих размеров неосновательного обогащения. Возможность же привлече-

¹ *Ерофеева Д. В.* Юридическое лицо как субъект права в Древнем Риме // Вестн. Рос. правовой академии. 2009. № 4. С. 8.

² *Александров В.* Учение о лицах юридических по началам науки. М., 1865. С. 18–19; *Суворов Н.* Об юридических лицах по римскому праву. Ярославль, 1892. С. 165–167; *Гримм Д. Д.* Энциклопедия права с приложением краткого очерка истории философии права: лекции. СПб., 1895. С. 178.

³ *Покровский И. А.* История римского права. СПб., 1913. С. 316–317.

⁴ *Ефимов В. В.* Догма римского права. Общая часть: лекции. СПб., 1893. С. 88.

ния объединений к уголовной ответственности за преступления в Риме не обсуждалась¹.

Встречается утверждение, что частные корпорации приобрели процессуальную правоспособность «по образу общины» вслед за муниципией². Некоторые с этим не согласны, полагая, что первыми субъектами права в Риме были публичные корпорации – сенат, жреческие коллегии, римский народ³. Н. С. Суворов, рассматривая муниципии как юридические лица, отмечал, что слово «муниципии» употреблялось тогда, когда требовалось обозначить города как организованное целое в противоположность отдельным гражданам⁴.

Однако термин «юридическое лицо» был незнаком римскому праву и появился намного позже, поэтому не все считают, что римские муниципии были юридическими лицами. В. Б. Ельяшевич полагал, что для римских юристов муниципии не абстрактное единство, а совокупность живых людей, и термин «муниципия» применялся, когда нужно было технически обозначить субъекта, «вступающего в оборот». При формировании терминологии, связанной с муниципиями (муниципальное имущество, муниципальные счета и книги, касса муниципии и др.), употреблялось слово *communis*, которое можно перевести как множественность, и производные от него. Это, а также формулировки исков от имени муниципий, с точки зрения данного ученого, свидетельствовали о том, что в юридическом воззрении римлян община всегда выступала как совокупность живых лиц, ее составляющих, в особую, отдельную от этих живых людей личность она не превращалась. В. Б. Ельяшевич считал, что римские юристы не сформировали абстрактного понятия субъекта прав, под которое могли быть подведены и физические лица, и община⁵. С точки зрения С. Н. Братуся, римские юристы «не доработа-

¹ Самылов И. В. Коллективные субъекты юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2008. С. 15.

² Перетерский И. С., Краснокутский В. А., Флейшиц Е. А. и др. Римское частное право: учеб. / под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М., 1994. С. 117.

³ Грешиников И. П. Субъекты права. Алматы, 2001. Ч. 1: Юридические лица в праве и законодательстве. С. 25.

⁴ Суворов Н. Указ. соч. С. 165–167.

⁵ Ельяшевич В. Б. Указ. соч. С. 257–260.

лись» до понятия юридического лица, они уподобляли муниципии лицу, но отсюда не делали вывода, что существуют два вида лиц: люди и коллективные образования, впервые же создали теорию юридического лица средневековые юристы¹. М. Ю. Зенков считает, что в римском праве в поздний период его развития появился новый субъект, еще не названный «юридическим лицом», но уже имеющий отличающие его от физического лица юридические свойства².

Отсутствие в римском праве термина «юридическое лицо» не препятствует утверждениям, что для обозначения юридических лиц в источниках римского права использовались такие термины, как *corpus habere*, *collegium*, *univeretas* или *municipium*³. Правовая конструкция юридического лица впервые была признана правом императорского Рима, именно в период империи окончательно утвердилась мысль, что община – это отличный от ее членов субъект права, по примеру городских общин (*municipium*) имущественную правоспособность в области частного права получили союзы, или частные корпорации (*collegia*, *universitas*), а затем, по мере того как имущество императора поглотило все государственное имущество, Римское государство в качестве фиска было приравнено в гражданском обороте к частному лицу⁴.

По мнению К. В. Арановского и С. Д. Князева, явление юридического лица едва ли сложилось в частном праве первоначально, чтобы переключиться потом в публичное право, скорее, наоборот. Рим знал гражданскую общину, институты власти, другие публичные правосубъектные образования, а в частном праве фигурой был *paterfamilias*, заслонивший правосубъектность семьи и ставший точкой отсчета для правосубъектности зависимых лиц. Понятие «неопределенные лица» (*personae incertae*) предназначалось для особых случаев, причем в позднем римском

¹ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица) // Учен. тр. ВИЮН МЮ СССР. М., 1947. Вып. 12. С. 40, 74.

² Зенков М. Ю. Указ. соч. С. 18–19.

³ Азаревич Д. Система римского права: университетский курс: в 2 т. СПб., 1887. Т. 1. С. 101.

⁴ Стукалова Ю. В. К вопросу об истоках теории юридического лица // Вестн. Рос. правовой академии. 2007. № 4. С. 17.

праве, когда в нем появилось прежде неизвестное завещание. В лучшем случае его можно считать предвестником юридического лица, давая завещанию адрес, оно было откровенной фикцией без выраженной правовой индивидуальности. И фиктивные, моральные, сокровенные (*personae fictae, morales, mysticae*) лица с их ограниченным распространением и узостью функций не эквивалент юридическому лицу. Напротив, олицетворение гражданской общины (*civitas*), трибы, города, муниципии, народов (*gens*), иных коллективностей было обыденным, естественным и необходимым, как и греческих фил, демов, полисов. Предшественник юридического лица, скорее, отыщется в корпорации, вошедшей сначала в публичный правопорядок¹.

В соответствии со ст. 5 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. земские учреждения имели право «именем земства, на основании общих гражданских законов приобретать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать в обязательства, а также вчинять гражданские иски и отвечать на суде по имущественным делам земства»², в связи с чем распространена точка зрения, что земства выступали юридическими лицами. Сельские Советы пользовались правами юридического лица³ и рассматривались некоторыми учеными как его разновидность⁴. Но существовала и точка зрения, в соответствии

¹ Арановский К. В., Князев С. Д. Пользуясь приглашением... // Журн. рос. права. 2007. № 10. С. 151.

² ПСЗ. Собр. 2. Т. XXXIX. № 40457. С. 3. В проекте Гражданского уложения Российской империи 1905 г. юридическими лицами признавались казна и другие общественные установления, имеющие свое отдельное имущество (ст. 13 гл. II), а в комментарии к данному проекту отмечалось, что российские законы относят городские и сельские общества, земские учреждения к числу лиц, способных приобретать права на имущества, но для всего этого ряда особых правообладателей в данных актах не имеется общего наименования. В судебной практике и науке права принято для обозначения их название – «лица юридические» (Гражданское уложение. Проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения (с объяснениями, извлеченными из трудов Редакционной комиссии) / под ред. И. М. Тютрюмова; сост. А. Л. Саатчиан. М., 2007. Кн. 1. С. 70–71).

³ Статья 5 Положения о сельском Совете РСФСР, утв. указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1957. № 1. Ст. 2.

⁴ Можейко В. Н. Юридические лица по советскому гражданскому праву: учеб. пособие по курсу «Советское право» / отв. ред. Н. А. Теплова. М., 1959. С. 15;

с которой, поскольку в положениях о Советах и их исполнительных комитетах содержится формулировка «пользуется правами юридического лица», они не являются обычными юридическими лицами гражданского права, хотя и обладают правами юридического лица¹.

Юридические лица публичного права (публичные юридические лица) обладают рядом черт. Основа их создания – публичный (общественный) интерес и публичные (общественные) цели. Порядок их образования и правовой статус устанавливаются публичным (государственным) правом, они имеют определенные властные полномочия в отношении третьих лиц². Также проводят различие между юридическими лицами публичного и частного права: правоспособность юридических лиц частного права, как правило, общая, а юридических лиц публичного права – всегда специальная; юридические лица частного права выступают субъектами основных прав и свобод, для юридических лиц публичного права такая возможность не предусмотрена; осуществление определенных видов деятельности для юридических лиц частного права является правом, а для юридических лиц публичного права это может быть обязанностью. В некоторых случаях юридические лица публичного права наделены правомочиями издания нормативных актов, что для юридических лиц частного права исключено. В качестве одной из особенностей юридических лиц публичного права признается особое правовое положение их имущества, которое, как правило, находится в собственности государства и передается юридическому лицу в пользование для осуществления предусмотренной законом или учредительным актом деятельности³.

Мартемьянов В. С. Местные советы и их исполнительные органы как юридические лица. М., 1975. С. 17.

¹ *Грибанов В. П.* Юридические лица. М., 1961. С. 59.

² *Жабриев М. В.* Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. / редкол.: С. С. Алексеев, Б. М. Гонгалов, Д. В. Мурзин и др. М., 2001. С. 205.

³ *Чантурия Л. Л.* Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3. С. 39–40.

Высказываются различные мнения о том, какие субъекты права являются юридическими лицами публичного права. По мнению В. Е. Чиркина, в качестве таковых выступают государство и государственные (государствоподобные) образования, территориальные публичные коллективы, органы публичной власти, государственные и муниципальные учреждения и негосударственные общественные организации¹. О. В. Роньжина (Каримова) предлагает юридической общественности достичь согласия в том, что «юридическим лицом публичного права» может быть только муниципальное образование, субъект федерации, Российская Федерация².

В ст. 48 и 124 Гражданского кодекса РФ муниципальное образование выделено из числа юридических лиц в особую группу субъектов гражданского права, в которую входят также Российская Федерация и ее субъекты. Отсутствие в российском законодательстве правовой конструкции юридического лица публичного права не препятствует обсуждению, в том числе официальному (на уровне концепций законопроектов), возможности ее введения в российское право. Например, в п. 55 Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. говорилось, что назрела необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве развитых правовых систем. Она, по мнению авторов данной концепции, должна охватывать юридические лица, которые действуют от имени публично-правовых образований (Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований) и (или) в публичных интересах, но не являются органами государственной власти или местного самоуправления. Это организации, создаваемые в различных общественно значимых целях и наделенные хотя бы в некоторой степени властными полномочиями (например, Агентство по страхованию вкладов). Такие юридические лица должны обладать строго целевой правоспособно-

¹ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 102–128.

² Роньжина (Каримова) О. В. Указ. соч. С. 63.

стью, а возможность осуществления ими предпринимательской деятельности специально оговорена в законе¹.

В Проекте концепции развития законодательства о юридических лицах отмечается, что понятие «юридическое лицо публичного права» формировалось в иностранных правовых порядках исторически и имеет в них существенно различное содержание и разновидности, в связи с чем делается вывод об отсутствии необходимости прямого заимствования указанного понятия в отечественное право. При этом авторы данной концепции признают известную полезность категории юридического лица публичного права с точки зрения регламентации участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований и их органов. С этой позиции выделение юридических лиц публичного права не предполагает конструирования новой разновидности юридических лиц – особой организационно-правовой формы. Следует исходить из того, что юридические лица публичного права суть органы публичной власти, предназначенные осуществлять властные функции. Такие организации не должны участвовать в гражданских правоотношениях от своего имени и в своих интересах (поскольку они не являются юридическими лицами частного права, например госбюджетными учреждениями), но государство и другие публично-правовые образования при необходимости непосредственного участия в названных правоотношениях могут использовать данные организации².

Непризнание правовой конструкции юридического лица публичного права – это национальная особенность российского гражданского права; такой вывод можно сделать в связи с тем, что она применяется законодателями многих иностранных государств. Термин отсутствует и в новейших широкомасштабных изменениях гражданского законодательства Российской Феде-

¹ Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г.: одобр. Правительством РФ 18 мая 2006 г. // URL: <http://www.development-rnd.ru/doc/concept.doc>.

² Проект концепции развития законодательства о юридических лицах, рекомендованный для опубликования и дальнейшего публичного обсуждения решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 16 марта 2009 г. // URL: http://www.privlaw.ru/files/concep_16_2009.pdf.

рации¹. Это обосновывается тем, что «цивилистические» свойства данных субъектов права не являются характерными для их правового статуса². Для некоторых исследователей в сфере гражданского права существование положений ГК РФ об исключении Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований из числа юридических лиц – достаточное основание для того, чтобы это стало незыблемой истиной.

В трудах ученых, исследующих гражданское и предпринимательское право, встречается точка зрения, что юридическое лицо – явление только частного права, а понятие «юридическое лицо публичного права» содержит противоречие даже на формально-логическом уровне³. Те, кто соглашаются с этой позицией, развивают ее следующими утверждениями: юридическое лицо по природе не может быть лицом публичного права, поскольку это противостоит его сути⁴; нецелесообразно внедрять в правовую систему России новую типологию, разграничивающую юридические лица на две группы в зависимости от направленности сферы регулирования: юридические лица публичного права и традиционная частноправовая конструкция юридического лица, недопустимо формировать конструкцию юридического лица публичного права путем вывода ее из сферы гражданско-правового регулирования⁵. Налицо единодушный отказ цивилистов от углубления и расширения категории юридического лица с одновременным неприятием попыток подменить его

¹ См.: О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Проект федерального закона № 47538-6 // СПС «КонсультантПлюс».

² *Онохова В. В.* Муниципальные образования и органы местного самоуправления как субъекты гражданского права: новые подходы к правовому регулированию // Академический юрид. журн. 2008. № 1. С. 16.

³ *Зинченко С., Галов В.* Юридическое лицо и правовой статус органов государственного и муниципального управления (вопросы соотношения) // Хоз-во и право. 2006. № 11. С. 116.

⁴ *Михайленко О. В.* Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=13>.

⁵ *Серова О. А.* Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 15.

имущественную сущность (интеграцию капитала) общественной (интеграцией индивидов)¹. Однако то, что древнеримская муниципия признается юридическим лицом или одним из его первых прообразов, ставит под сомнение возможность рассмотрения всех юридических лиц как «интеграции капитала», поскольку термин «капитал» при исследовании муниципии не применяется по определению.

Тем не менее среди ученых в сфере частного права встречаются и сторонники введения в российское право института юридического лица публичного права. Например, Н. Кантор полагает, что фигура юридического лица публичного права, с одной стороны, позволит квалифицировать всякое действие государственного органа в гражданском обороте как действие соответствующего публичного образования, а с другой – создаст персонификацию каждого отдельного органа как субъекта частного права для удовлетворения «учрежденческих нужд». Данная категория будет способствовать эффективному становлению принципа казны и субсидиарного обращения взыскания на иное имущество казны при недостаточности бюджетного финансирования по соответствующему разделу. Кроме того, институт юридического лица публичного права не предполагает дополнительного использования организационно-правовых форм юридических лиц частного права, а тем самым устранятся возможные коллизии по вопросам о формировании имущественной базы такого субъекта, определении контрагента по сделке, связанной с удовлетворением «учрежденческих нужд», возможности осуществления им хозяйственной деятельности². А. Курбатов, отмечая применение понятия «юридическое лицо» в публичных отношениях, например в налоговых, бюджетных, при привлечении к административной ответственности³, полагает, что Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования непосредственно участвуют

¹ *Ем В. С., Козлова Н. В., Корнеев С. М. и др.* Гражданское право. Общая часть: учеб.: в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. Т. 1. С. 119; *Роньжина (Каримова) О. В.* Указ. соч. С. 62.

² *Кантор Н.* О государственных органах как юридических лицах публичного права // *Хоз-во и право.* 2005. № 4. С. 63.

³ *Курбатов А.* О юридических лицах публичного права // *Хоз-во и право.* 2009. № 10. С. 78.

в имущественном обороте за счет казны, и употреблять в таких ситуациях понятие юридического лица – значит исказить его современную сущность, так как законодатель к понятию «казна» термин «юридическое лицо» не применяет¹. Однако поскольку государственные органы не планируется в дальнейшем наделять правами юридического лица, то, по мнению ученого, эту форму можно обозначить как юридическое лицо публичного права, используя данное понятие именно для организационно-правовой формы юридических лиц, статус которых должен определяться нормами гражданского права².

Среди исследователей в сфере публичного права встречаются противники правовой конструкции юридического лица публичного права. Например, с точки зрения М. Н. Кудилинского и Н. А. Шевелевой, не следует искусственно распространять на муниципальное образование какую-либо частноправовую конструкцию, в том числе юридическое лицо. Ни конституционное, ни административное, ни муниципальное право не испытывает потребности в конструкции муниципального образования как юридического лица, в ней нет необходимости вне частноправового контекста³. Но большинство ученых-правоведов, не специализирующихся на гражданско-правовых исследованиях, являются сторонниками введения в российское право данного правового института. Эти ученые предлагают выделить такой вид юридического лица и в качестве одной из его разновидностей называют муниципальное образование⁴. Предлагается также разработать понятие юридического лица в муниципальном праве как публично-частном праве и включить нормы о статусе юридического лица для муниципального образования в гл. 4 ГК РФ⁵. Отмечается, что при разработке категории юридического лица

¹ Курбатов А. Реформа гражданского законодательства: чего ожидать юридическим лицам публичного права? // Legal Insight. 2011. № 1. С. 11.

² Курбатов А. О юридических лицах публичного права. С. 85.

³ Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Указ. соч. С. 51.

⁴ Кузьмин А. Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 17–19.

⁵ Алферов А. Л. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений // Юридические лица: ответственность за нарушение обязательств / под ред. Т. Е. Абовой. М., 2004. С. 67.

публичного права необходимо добиться разумного сочетания частных и публичных начал в правовом регулировании статуса органов публичного права (при этом нельзя допускать упрочения неимущественного оборота в ущерб публичным интересам); дифференцировать подход в зависимости от того, об органах публичной власти какого уровня идет речь; выработать критерии, на основании которых будет решаться вопрос о наделении статусом юридического лица органов публичной власти¹. В зарубежном законодательстве категория «юридическое лицо публичного права» применяется для оформления введения публично-правовых организаций в качестве субъектов в комплексные отношения (с элементами гражданско-правовых) и для различения субъектов правоотношений по признаку использования того или иного метода (способа) правового регулирования (основанного на равенстве сторон или на властном, иерархическом соподчинении)². Подчеркивается, что необходимо не только создать особую категорию юридического лица публичного права, но и выработать для него общее понятие, делая акцент на вопросах, связанных с ограничением гражданско-правовой способности этих субъектов права³.

К необходимости введения института юридического лица публичного права приходят не только исследователи муниципального образования. Анализируя проблемы, связанные с реализацией на практике правосубъектности избирательной комиссии муниципального образования, О. А. Кожевников говорит о необходимости законодательного понятия юридического лица публичного права, которое должно быть не всегда только организацией, но также органами государства и местного самоуправления, обладать общественными интересами, не иметь имущества в собственности и самостоятельность которого ограничена⁴.

¹ *Баженова О. И.* Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2008. № 2. С. 2–3.

² *Зенков М. Ю.* Указ. соч. С. 91.

³ *Тимофеев Н. С.* Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // *Конституционное и муниципальное право.* 2006. № 10. С. 51.

⁴ *Кожевников О. А.* Некоторые вопросы правового регулирования юридических лиц публичного права (на примере муниципальной избирательной комиссии Екатеринбурга) // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2008. № 1. С. 94–95.

Один из авторитетнейших исследователей юридического лица публичного права В. Е. Чиркин рассматривает юридическое лицо публичного права как признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, правами и обязанностями и несущее ответственность за свои правовые акты и действия¹. Он выводит эту юридическую конструкцию из гражданского права. Однако неочевидна целесообразность предложенного им объединения в рамках данного института образований, обладающих властными полномочиями, и некоммерческих общественных организаций. Спорен подход ученого к муниципальному образованию как, с одной стороны, к территориальному образованию со своей муниципальной властью, представленной системой органов местного самоуправления и институтов непосредственной демократии, а с другой – территориальному публичному коллективу². Как отмечалось, во Франции отказались от такого подхода к муниципалитетам.

С аргументами противников правовой конструкции «юридическое лицо публичного права» о невозможности ее существования трудно согласиться. Во-первых, слова «публичного права» в данном случае означают не существование юридических лиц вне частного права, а то, что некоторые юридические лица обладают особым гражданско-правовым статусом в связи с их созданием для реализации публичных интересов, что не исключает применения правовой конструкции юридического лица публичного права вне частного права. Во-вторых, данная правовая конструкция признается в некоторых иностранных государствах.

В советский период правовая конструкция юридического лица публичного права не признавалась в том числе потому, что В. И. Лениным была провозглашена необходимость «выработать новое гражданское право, новое отношение к „частным“ до-

¹ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 94.

² Там же. С. 167.

говорам и т. п. Мы ничего „частного“ не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное. Мы допускаем капитализм только государственный»¹. Деление права и юридических лиц на публичные и частные было бы отходом от идей основателя Советского государства, что считалось неприемлемым по идеологическим причинам. Но на начальном этапе становления советской системы термины «юридическое лицо публичного права», «административное юридическое лицо» и «государственное юридическое лицо» довольно часто использовались в административно-правовой и гражданско-правовой литературе². Также признание даже местных Советов юридическими лицами не вписывалось в созданные в этот период концепции юридического лица, например, не совсем согласовывалось с идеями Ю. К. Толстого. Он исходил из того, что за каждым государственным юридическим лицом стоят само социалистическое государство как единый и единственный собственник предоставленного госорганом имущества и ответственный руководитель госоргана (директор предприятия), который получает от государства средства производства и другое имущество и, не становясь, разумеется, его собственником, утверждается как уполномоченный Советского государства по управлению этим имуществом³. Позже эта доктрина юридического лица была названа «теорией директора».

Анализ историко-идеологического базиса современных представлений об институте юридического лица в науке гражданского права позволяет сделать вывод, что отрицание учеными-цивилистами возможности введения в российское законодательство правовой конструкции юридического лица публичного права и наделения таким статусом муниципального образования основано на традициях, которые складывались десятилетиями.

Трудно не согласиться с тем, что главная задача гражданского права в отношении юридических лиц публичного права заключа-

¹ Ленин В. И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д. И. Курскому // Полн. собр. соч.: в 55 т. 5-е изд., доп. М., 1970. Т. 44. С. 398.

² Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 3.

³ Толстой Ю. К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР / отв. ред. О. С. Иоффе. Л., 1955. С. 88.

ется в признании их в качестве субъектов гражданского права и в предоставлении им таких полномочий, которыми пользуются юридические лица частного права. При этом гражданское право не должно стремиться разработать нормы, регулирующие порядок учреждения и деятельности юридических лиц публичного права по той простой причине, что это выходит за рамки гражданско-правового регулирования¹. Также необходимо добавить, что в современных российских реалиях следует расширить правовое регулирование, определяющее границы гражданской правоспособности юридических лиц публичного права, в частности муниципальных образований и органов местного самоуправления. Например, неясно, могут ли они оказывать услуги гражданам и организациям, что происходит в сельской местности. Конечно, данные субъекты права созданы не для оказания услуг в гражданско-правовом смысле этого термина, но отсутствие формального запрета приводит к правовой неопределенности.

Вместе с тем возникает вопрос: нормами какой сферы законодательства должны определяться рамки гражданско-правовой правосубъектности муниципальных образований и органов местного самоуправления – гражданским или муниципальным правом? В Законе № 131-ФЗ можно найти небольшие вкрапления гражданско-правовых норм. Например, ст. 70 данного акта устанавливает, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. Когда говорится об ответственности органов местного самоуправления перед юридическими лицами, имеется в виду в первую очередь гражданско-правовая ответственность. Поскольку ограничение гражданско-правовой правосубъектности муниципального образования, органов местного самоуправления нормами гражданского и муниципального законодательства затрагивает вопросы, связанные и с частноправовым, и с публично-правовым статусом муниципального образования, его органов, представляется, что соответствующие положения должны вклю-

¹ Чантурия Л. Л. Указ. соч. С. 41–42.

чаться в обе отрасли законодательства, а во избежание противоречий между ними гражданско-правовые и муниципально-правовые нормативные акты должны приниматься и изменяться одновременно, что должно стать правилом юридической техники.

Объем гражданско-правовых прав и обязанностей муниципального образования не зависит от того, является ли оно юридическим лицом, признают ли его юридическим лицом частного права или публичного права, либо оно приравнено к юридическим лицам в правах и обязанностях за некоторыми исключениями, как это закреплено в действующем законодательстве. Но введение правовой конструкции юридического лица публичного права позволит упорядочить правовое регулирование статуса муниципального образования.

Как правило, коллективным субъектам гражданского права, не имеющим отношения к государству или муниципальным образованиям, необходим статус юридического лица, чтобы самостоятельно реализовывать свои гражданские права и обязанности. Для обсуждения можно представить гипотезу, что правовая конструкция юридического лица публичного права может быть аналогичным образом применена в публично-правовых отношениях. Иначе говоря, если субъект публичного права не имеет статуса юридического лица публичного права, то его руководитель может осуществлять только те полномочия, которые закреплены за ним персонально в акте, изданном руководителем вышестоящего субъекта – юридического лица публичного права. Соответственно последний получит поле для маневра, имея возможность передавать подчиненному полномочия в зависимости от степени его опыта и других обстоятельств. Градация субъектов публичного права на являющиеся юридическими лицами публичного права и не являющиеся таковыми может быть особенно актуальной для исполнительных органов местного самоуправления, если законодатель не воспримет точку зрения некоторых ученых, что юридическим лицом публичного права может быть только публично-правовое образование, но не его органы. Статус юридического лица публичного права могут получать территориальные и некоторые функциональные подразделения местной администрации в крупных городах, имеющих районное деление.

Необходимо также отметить, что, конструируя институт юридического лица публичного права, нельзя наделять публично-правовые образования, включая муниципальное образование, всеми свойствами юридических лиц частного права. В частности, трудно согласиться с утверждением, что территориальный коллектив образует «условную» юридическую личность, которая становится производным, не совпадающим со своим учредителем субъектом права¹, поскольку на примере муниципального образования эта точка зрения опровергается. Во-первых, муниципальное образование не создается местным сообществом. Решения о создании муниципальных образований принимаются субъектами Российской Федерации. Население территорий может выдвинуть инициативу о создании нового муниципального образования или дать согласие на это. Во-вторых, вопрос о правосубъектности местных сообществ дискуссионен, и многие ученые считают, что население муниципального образования таким свойством не обладает. Нельзя «не совпадать правосубъектностью» со своим «учредителем», если у него нет такого признака.

Торопиться с введением правовой конструкции юридического лица публичного права в российское законодательство не стоит. Следует согласиться с тем, что отсутствуют удовлетворительные отечественные теоретические концепции о статусе юридических лиц публичного права, позволяющие использовать их положения в практической законотворческой деятельности². Необходимо провести крупномасштабные межотраслевые юридические исследования, результаты которых нужно апробировать с участием практических работников. Результаты дискуссии о перспективах введения в нашу правовую систему института юридического лица публичного права могут быть использованы и при изучении муниципального образования, например, идеи О. А. Ястребова о том, что в качестве главного признака юридического лица, определяющего его сущность и понятие, выступает не субъект, как считает Н. И. Косякова, и не материальное и правовое образование, с точки зрения В. Е. Чиркина, а организация. Во-первых,

¹ Роньжина (Каримова) О. В. Указ. соч. С. 62.

² Деметьев А. Н. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 16.

опыт использования этого понятия в качестве дефиниенса юридического лица публичного права уже апробирован отечественной доктриной и законодательством. Во-вторых, оно является родовым по отношению к понятию юридического лица и широко используется в отечественном законодательстве для определения субъектов не только частного, но и публичного права, и, в-третьих, понятие «организация» считается не только общеправовым в том смысле, что применяется практически во всех отраслях права, но и общенаучным, универсальным¹.

Одна из проблем, возникающих при попытке конструирования института юридического лица публичного права, – это наличие неопределенностей в связи с тем, что некоторые органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством обладают только правами юридического лица.

В первоначальной редакции Закона № 131-ФЗ было установлено, что представительный орган муниципального образования и местная администрация муниципального образования обладают правами юридического лица (ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 37). Органы местного самоуправления, которые согласно этому Закону и уставу муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Закона № 131-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям. Также в чч. 2 и 3 ст. 41 Закона № 131-ФЗ были перечислены основания для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц в случае отсутствия устава муниципального образования.

¹ Ястребов О. А. Указ. соч. С. 22–23.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ¹ (далее – Закон № 281-ФЗ) была изменена ч. 9 ст. 35 Закона № 131-ФЗ, и теперь представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица, а представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования. Кроме того, Законом № 281-ФЗ был изменен абз. 2 ч. 2 ст. 41 Закона № 131-ФЗ: в качестве ориентира для законодателя и правоприменителя при определении статуса представительного органа муниципального образования и местной администрации как юридических лиц, действующих на основании общих для организаций данного вида положений, был определен Гражданский кодекс РФ, а не Федеральный закон «О некоммерческих организациях», как это было прежде.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ² установил, что: органы местного самоуправления, наделенные правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, а не муниципальными учреждениями, как это было ранее; представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Закона № 131-ФЗ в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям.

Конструкция «организация, обладающая правами юридического лица» называется в гражданско-правовой науке искусственной, противоречащей установленной законодательством концепции системы участников правоотношений и поэтому считается неприемлемой³. Помимо этого, как отмечает О. И. Баженова,

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 дек.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // Рос. газ. 2010. 2 мая.

³ Кондрашов Ю. В. Указ. соч. С. 68.

наделение органов местного самоуправления правами юридического лица становится причиной реализации положений ст. 585 Гражданского кодекса РФ, не допускающих безвозмездных отношений между юридическими лицами. Как следствие, возникает практика заключения соглашений между аппаратом местной администрации и представительным органом муниципального образования¹. Намного более логично создавать учреждения как юридические лица, обеспечивающие деятельность одного или нескольких органов. Нельзя не согласиться с авторами Проекта концепции развития законодательства о юридических лицах, что «статус юридического лица может быть необходим органу государственной власти (например, министерству, ведомству, суду и т. п.) только для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутривозможественной деятельности (закупка канцелярских принадлежностей, оплата коммунальных расходов, оплата ремонтных работ и т. п.). Во всех остальных случаях следует исходить из того, что сделки соответствующего ведомства должны рассматриваться как действия органа публичной власти, т. е. самого соответствующего публично-правового образования»². То же самое можно сказать и об органах местного самоуправления.

Необходимо отметить, что сложилась странная ситуация, когда муниципальное образование (целое) приравнено в правах и к юридическим лицам, и к своим частям, некоторым органам местного самоуправления, например к представительным органам муниципальных районов, которые обладают правами юридического лица. Ряд ученых считают, что в состав юридического лица не может входить структурное подразделение, наделенное статусом юридического лица³.

¹ *Баженова О. И.* Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции. С. 3.

² Проект концепции развития законодательства о юридических лицах, рекомендованный для опубликования и дальнейшего публичного обсуждения решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 16 марта 2009 г. С. 98–99.

³ *Бараненков В. В.* Значение института юридического лица в современном российском праве и перспективы его совершенствования // Юрид. мир. 2006. № 8. С. 58.

Глава 2

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ФОРМА ЛЕГИТИМИЗАЦИИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА

§ 1. Местное самоуправление и местное сообщество как основы категории муниципального образования

Термин «местное самоуправление» в российском законодательстве, практике Конституционного Суда РФ и научных трудах обозначает часто такие разные явления, как деятельность населения, решение вопросов местного значения, основа конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, форма осуществления народом своей власти, право граждан, орган народовластия, первичный властный орган, необходимый элемент организации жизни государства, форма организации территориальной публичной власти, институт государственного механизма, институт самоуправления и самоорганизации населения, элемент правового статуса гражданина, способ оптимизации социального устройства, институт организации и предоставления услуг гражданам, что позволяет сделать вывод о его полисемичном характере.

В Конституции России не указан субъект права, способствующий местному сообществу осуществлять местное самоуправление, что привело к персонификации последнего, наделению его полномочиями, логическим противоречиям в законодательстве, научной и учебной литературе. Данный подход имеет достоинства и недостатки, но вследствие его применения местное самоуправление может также рассматриваться как муниципальное образование, органы местного самоуправления. Персонификация местного самоуправления не соответствует общенаучным представлениям об управлении, поскольку обычно оно подвергается анализу как деятельность. Одно из средств, с помощью которого

можно избежать возникновения коллизий и несоответствий при употреблении термина «местное самоуправление», – уточнение, какое из его значений исследователь имеет в виду.

Местное самоуправление есть деятельность и с научной точки зрения не может рассматриваться в качестве основы конституционного строя, как это закреплено в Законе № 131-ФЗ, поскольку основополагающий принцип организации нашего государства – это обязательность и гарантированность функционирования местного самоуправления, а не само местное самоуправление. Деятельность не может быть принципом.

В зарубежной науке считается, что понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в годы Великой французской революции, когда общины приобрели самостоятельность по отношению к государству. Также появление данного термина связывается с идеями прусского министра барона фон Штейна (1757–1831), который видел в местном самоуправлении активную форму участия граждан в управлении делами государства¹. В современном виде местное самоуправление сложилось в основном в результате муниципальных реформ XIX в. в европейских странах, США, Японии и ряде других государств, его становление связывается с процессом перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу².

В советский период развития нашего государства была выстроена единая система органов государственной власти, включая местные. Институт местного самоуправления не признавался советскими идеологами и законодателями, поэтому до 1990-х гг. находился на периферии научных исследований в СССР. Еще 24 декабря 1917 г. было издано письмо НКВД РСФСР «Об организации местного самоуправления», в котором устанавливалось, что «все прежние органы местного управления... волостные правления и проч., должны быть заменены соответственно областными, губернскими и уездными, районными и волостными советами р.[абочих], с.[олдатских], кр.[естьянских] и батрац-

¹ *Игнатов В. Г., Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов н/Д, 2005. С. 7.

² *Муниципальное право: учеб. для высших учеб. заведений / под ред. Ю. А. Дмитриева.* С. 37.

ких депутатов». В том же месяце был создан Комиссариат по местному самоуправлению «для объединения деятельности всех городских и земских учреждений», а фактически – для их ликвидации.

Первый советский закон, в котором впервые появился после долгого отсутствия в законодательстве термин «местное самоуправление», – Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹ (далее – Закон № 1417-I), закреплявший, что местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц, первичным территориальным уровнем местного самоуправления могли быть сельсовет, поселок (район), город (район в городе), а с учетом местных условий и национальных особенностей союзные и автономные республики определяли и другие уровни местного самоуправления (пп. 2 и 3 ст. 2). В Конституцию СССР 1977 г. (ст. 145) термин «местное самоуправление» был введен позже Законом СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления».

1990 г. также ознаменовался выборами на альтернативной основе в местные Советы народных депутатов, исключением из Конституции СССР положения о коммунистической партии как ядре системы государственного управления в стране, что вместе с вступлением в силу Закона № 1417-I рассматривается как начало первого этапа современного периода формирования местного самоуправления в нашей стране².

Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» впервые за историю этой союзной республики в ее Основной Закон был внесен термин «местное самоуправление»: в название разд. VII Конституции РСФСР 1978 г. были добавлены слова «Местное самоуправление в РСФСР». В ст. 138 Основного Закона РСФСР местное само-

¹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² *Бабичев И. В., Смирнов Б. В.* Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: моногр. М., 2011. С. 13.

управление позиционировалось как осуществляемое населением в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах через местные Советы народных депутатов, органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения и обеспечивающее самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов. Этим же актом была отменена ст. 151 Конституции РСФСР 1978 г., в соответствии с которой отделы и управления исполнительных комитетов подчинялись как Советам и их исполнительным комитетам, так и вышестоящим органам государственного управления.

Принятый позднее Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» оценивается Ю. М. Алпатовым как менее демократичный, чем Закон № 1417-І, но более точно отражавший состояние дел в области самоуправления, важнейшим достоинством Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» называется возможность использования его напрямую¹. И. И. Овчинников полагает, что оба эти акта были попыткой ввести местное самоуправление, не реформируя, по сути, прежнюю систему Советов, которая не дала ожидаемых результатов, местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни в должной мере в правовом отношении².

Глава 8 разд. 1 Конституции РФ называется «Местное самоуправление», но содержание данного термина раскрыто не в Основном законе, а в законах № 154-ФЗ и № 131-ФЗ. В ст. 2 Закона № 154-ФЗ устанавливалось, что местное самоуправление в России – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность на-

¹ Алпатов Ю. М. Развитие местного самоуправления в городах России и мира: моногр. М., 2007. С. 37.

² Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия: моногр. М., 1999. С. 61.

селения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций, а также что местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. В ст. 1 Закона № 131-ФЗ под местным самоуправлением понимается одна из основ конституционного строя России, которая признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации, а также форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией России, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Следует отметить, что не совсем точно местное самоуправление, если оно является деятельностью, называть основополагающим принципом организации общества, государства. Логичнее в качестве основы конституционного строя рассматривать обязательность функционирования и гарантированность местного самоуправления в Российской Федерации. В связи с этим необходима корректировка текста ч. 1 ст. 1 Закона № 131-ФЗ, в которой местное самоуправление объявлено одной из основ конституционного строя России.

А. Ю. Резнумяги предлагает под местным самоуправлением понимать качественное развитие демократии в сфере государственного и общественного управления, проявляющееся в виде автономизации организации и функционирования местной власти на основе самостоятельного (непосредственно или через избираемые ими представительные органы) решения жителями существенных вопросов местной жизни исходя из интересов населения, особенностей развития административной территории и действующего законодательства¹. По мнению И. И. Овчинникова,

¹ *Резнумяги А. Ю.* Местное самоуправление в Эстонской Республике: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 4.

понятие местного самоуправления можно раскрыть в двух аспектах: права граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами и одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который вместе с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали)¹. Также ученый называет местное самоуправление одним из важнейших институтов, настоящим органом народовластия, первичным властным органом, необходимым элементом демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства² и формой самоопределения социума и признания его определенного суверенитета³.

И. А. Светлова рассматривает местное самоуправление как интегрированное публично-властное образование, обладающее самостоятельностью в установленных законом пределах⁴. В. А. Баранчиков считает, что местное самоуправление можно определить как децентрализованную форму организации территориальной публичной власти, которая обеспечивает исполнение законов и других нормативных актов органов государственной власти в пределах территории разных видов поселений самим населением, образуемыми им самостоятельно органами местного самоуправления и избираемыми им должностными лицами⁵. Ю. А. Дмитриев полагает, что местное самоуправление как часть единой публичной власти является децентрализованным и организационно обособленным институтом государственного механизма, выступающим в качестве административной организации по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с государственными социальными стандартами и общим политическим курсом органов государственной власти, одновременно выступает институтом само-

¹ Овчинников И. И. Указ. соч. С. 14.

² Там же. С. 93.

³ Там же. С. 101.

⁴ Светлова И. А. Конституционное разделение властей в Российской Федерации и местное самоуправление: учеб. пособие для студентов юрид. факультетов. Петропавловск-Камчатский, 2000. С. 32.

⁵ Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: моногр. М., 2005. С. 57.

управления и самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения непосредственно или через избранные им органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения¹.

По мнению Т. М. Бялкиной, местное самоуправление необходимо рассматривать как элемент системы государства, призванный решать определенную часть общегосударственных дел (субъект компетенции) и наделенный для этого публичной властью². С точки зрения В. И. Васильева, местное самоуправление есть элемент правового статуса гражданина, способ оптимизации социального управления, самостоятельное устройство своих дел территориальными органами, действующими в установленных пространственных границах, институт организации и предоставления услуг гражданам, рубежный институт, где общество встречается с государством и где мера «погружения» государства в общество, так же как и мера «восхождения» общества к государству, определяется конкретными историческими обстоятельствами. С. Д. Князев, подвергая анализу местное самоуправление как институт народовластия, делает вывод, что оно является свободно реализуемым и гарантированным государством правом граждан, образующих местное сообщество (население) непосредственно или через своих представителей, самостоятельно, без обоснованного вмешательства каких-либо государственных и иных властных структур, определять круг вопросов местного значения и решать их, действуя в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов федерации³. Е. А. Незнамова считает, что местное самоуправление – это непосредственная самостоятельная деятельность жителя муниципального образования по решению вопросов местного значения в пределах, установленных законом.

Политологами и специалистами в сфере муниципального управления (экономической науки) местное самоуправление рас-

¹ Муниципальное право / под ред. Ю. А. Дмитриева. С. 43.

² Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 11.

³ Князев С. Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журн. рос. права. 2008. № 6. С. 20.

смачивается как форма осуществления народом своей власти (форма публичной власти), позволяющая населению локальных территорий (территориальным коллективам, местным сообществам) самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, в числе которых в обязательном порядке имеются выборные органы, в пределах, установленных законом¹, за счет собственных и переданных государством финансовых и материальных ресурсов решать вопросы удовлетворения общих интересов, обусловленных совместным проживанием на территории (вопросы местного значения), а также под контролем государства и с ответственностью перед государством за счет переданных государством ресурсов осуществлять возложенные государством (на территориальные коллективы) его полномочия (отдельные государственные полномочия)².

В некоторых судебных актах и юридических научных трудах, если речь идет об органах местного самоуправления, муниципальном образовании или его населении, используется термин «местное самоуправление». Например, в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ, научных трудах употребляются словосочетания «конституционно-правовой статус местного самоуправления»³, «права местного самоуправления»⁴,

¹ Незнамова Е. А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее: моногр. М., 2009. С. 76.

² Широков А. Н., Юркова С. Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М., 2009. С. 18.

³ Пункт 2.1 резолютивной части Определения Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П по жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н. И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области // Рос. газ. 2008. 19 апр.

⁴ См., например: ст. 46 Закона № 154-ФЗ; п. 2.3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П по делу о проверке конституционной части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государ-

утверждается, что «обязанности возлагаются на местное самоуправление...»¹, «...местное самоуправление... обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан»², «местное самоуправление призвано решать на своей территории возложенные на него задачи»³. Иногда говорится о «взаимодействии государственной власти и местного самоуправления»⁴. Такие предпосылки полисемичности понятия «местное самоуправление», т. е. употребления данного термина в разных смыслах, заложены в Основном законе нашего государства: согласно ст. 12 Конституции РФ «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». С точки зрения Т. М. Бялкиной, компетенция местного самоуправления (в которую входят полномочия, о которых говорится в ст. 12 Конституции Российской Федерации. – *Д. С.*) должна определяться прежде всего через компетенцию муниципального образования, которое в данном случае выступает конкретным ее носителем⁵.

ственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска // Рос. газ. 2011. 12 янв.; *Бархатова Е. Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2010. С. 241 и др.

¹ Пункт 4.2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Рос. газ. 2011. 13 апр.

² Пункт 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова // Рос. газ. 2011. 3 июня.

³ Пункт 3.2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана // Рос. газ. 2011. 20 июля.

⁴ *Бондарь Н. С.* Указ. соч. С. 76.

⁵ *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: моногр. С. 71.

Очевидно, что деятельность населения, решение вопросов местного значения, основа конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, форма осуществления народом своей власти, право граждан, элемент правового статуса гражданина или способ оптимизации социального устройства не могут обладать полномочиями или взаимодействовать с государственной властью. Можно говорить о правосубъектности местного самоуправления как органа народовластия, первичного властного органа, необходимого элемента организации жизни государства, формы организации территориальной публичной власти, института государственного механизма, института самоуправления и самоорганизации населения или института организации и предоставления услуг гражданам, но с оговорками. Вместе с тем со многими такими определениями можно не согласиться, признав, что они появились вследствие полисемичности терминологии Конституции РФ.

Обычно полномочия рассматриваются как часть компетенции, и, вероятно, на основе конституционных положений в научных и учебных изданиях употребляется такой термин, как «компетенция местного самоуправления», или «полномочия местного самоуправления»¹, из чего можно сделать вывод, что названные исследователи приравнивают местное самоуправление к его органам, муниципальному образованию. Когда в качестве полномочий местного самоуправления понимаются закрепленные нормами муниципального права за населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, за муниципальными образованиями в целом как субъектами правовых отношений права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления², получается, что между местным самоуправлением и муниципальным образованием, его населением, органами и должностными лицами ставится знак равенства.

¹ Баранчиков В. А. Указ. соч. С. 141; Овчинников И. И. Указ. соч. С.170–291; Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 7.

² Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 487.

Существуют и другие точки зрения: в некоторых изданиях говорится о компетенции не местного самоуправления, а исключительно органов и должностных лиц местного самоуправления¹, в других в круг этих субъектов включаются также муниципальное образование и его население². Однако для того, чтобы местное сообщество могло принимать участие в осуществлении местного самоуправления, муниципальное образование выступает в качестве правовой организационной структуры или организационной формы, в рамках которой функционируют глава муниципального образования, органы местного самоуправления, депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборных органов местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления и муниципальные служащие. Следовательно, между местным самоуправлением и муниципальным образованием нельзя ставить знак равенства.

Муниципальное образование можно рассматривать либо как географическое явление, т. е. населенную территорию, либо как юридическое явление, важнейшим признаком которого выступает территория. Правовая категория «муниципальное образование» придает институту местного самоуправления реальное наполнение, так как если не определить территориальные пределы осуществления местного самоуправления, оно будет абстракцией, а не властью. В словосочетании «местное самоуправление» наличествует слово «местное», и муниципальное образование, обладая территорией, показывает те самые пределы «места», где осуществляется местное самоуправление.

В Конституции Российской Федерации термин «местное сообщество»³ не используется. Одна из причин – то, что члены

¹ Муниципальное право: учеб.-метод. комплекс / под ред. Н. М. Кониной. С. 303–321.

² Муниципальное право / под ред. Ю. А. Дмитриева. С. 857–863.

³ Понятие «местное сообщество» иногда используется без учета того, что на территории муниципального образования могут существовать различные местные сообщества. Кроме местных сообществ муниципальных образований, это коллективы, сложившиеся в военных городках, пригородных заповедниках, национальных парках, в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями, в рамках крестьянских (фермерских) хозяйств, а также местные сообщества садоводческих товариществ, коренных малочисленных народов, компактно проживающих на локальной территории, казачьих объединений и др. (Мелехина И. И. Местное со-

Конституционного совещания видели в нем организацию, основанную на добровольном членстве, которая у них ассоциировалась с «сообществом рэкетиров». Например, М. В. Масарский утверждал, что «в Европейской хартии „местное сообщество“ по добровольному признаку скомплектовано, а не по принципу территориального проживания. Захотел я – вошел в это общество»¹. Член Конституционного совещания А. М. Яковлев отмечал, что, употребляя термин «местное сообщество», члены этого органа попадают в лингвистическую ловушку. «„Сообщество“ появилось как более или менее адекватное слово английскому термину „комьюнити“. А когда переносят это на реальное сообщество, у нас начинают возникать фантастические ассоциации: „сообщество рэкетиров“ и так далее. „Комьюнити“ – это все-таки население, ничто другое. Это население, объединенное только одним фактом – совместным проживанием»². Однако понятие «местное сообщество» используется в правовых позициях Конституционного Суда РФ³, актах, утвержденных указом Президента РФ⁴ или приказом руководителя федерального органа исполнительной власти⁵, законах субъектов Российской Федерации⁶ и уста-

общество: вопросы теории. Краснодар, 2003. С. 3). Если в настоящем исследовании говорится о местном сообществе, то имеется в виду местное сообщество муниципального образования.

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г.: в 21 т. / под общ. ред. А. А. Собчака, С. А. Филатова, В. С. Черномырдина и др. М., 1995–1996. Т. 13. С. 152.

² Там же. С. 179.

³ См., например: п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // Рос. газ. 2003. 18 нояб.

⁴ См., например: разд. 1 Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утв. указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 // Рос. газ. 1999. 21 окт.

⁵ См.: п. 3 Порядка и критериев конкурсного отбора общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 20 февраля 2008 г. № 62 // Рос. газ. 2008. 5 марта.

⁶ См.: п. 1 ст. 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Тверская, 13. 2002. 21 нояб.

вах муниципальных образований¹, что позволяет сделать вывод о возможности данного понятия быть предметом муниципально-правовых исследований.

А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин, отмечая, что при любом варианте категория «местное сообщество» жизнеспособна, перечисляют причины, по которым она не получила законодательного закрепления. Во-первых, выделение такого субъекта не согласуется с зарубежным опытом, Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. гласит, что местное самоуправление – это право и реальная способность местных органов регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими. Во-вторых, существуют давний теоретический спор о наличии правосубъектности у социальных общностей, и, например, представления С. С. Алексеева о социальных единицах как имеющих внешнюю обособленность, персонификацию, способность вырабатывать, выражать и осуществлять единую волю, а также обладающих таким признаком, как закрепление правосубъектности в законодательстве. В-третьих, отрицание законодательного статуса местных сообществ во многом связывается с результатами «противостояния» различных проектов Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и, в-четвертых, с опасениями о возможности некоторой идеализации российской доктрины местного самоуправления².

О. И. Баженова допускает применение термина «местное сообщество» не в целях обозначения нового субъекта права, а в качестве тождественного (синонимичного) понятию населения муниципального образования. По ее мнению, он вводится в законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты для обозначения населения как единого, сплоченного общими интересами коллектива, который не образуется по ука-

¹ См., например: преамбула Устава муниципального образования «Усть-Абаканский район Республики Хакасия», утв. решением Совета депутатов муниципального образования «Усть-Абаканский район» от 20 июня 2005 г. № 52 // Усть-Абаканские известия. 2005. 28 июня.

² Кокотов А. Н., Попов А. В., Саликов М. С. и др. Проблемы науки конституционного права: моногр. / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург, 1998. С. 274–276.

занию закона. Со временем в результате эффективного действия механизмов муниципального права население муниципальных образований будет не простой совокупностью жителей, а коллективом, осознающим общность своих интересов и готовым на основе такой общности совместно действовать. С точки зрения совершенствования заложенных в законодательстве о местном самоуправлении механизмов участия граждан в решении местных дел местное сообщество сегодня – скорее, не средство, а цель осуществления местного самоуправления в России¹. А. А. Саломаткин отмечает, что определения понятия «местное сообщество» в законодательстве и научных публикациях различны. Термины, которые используются в нормативных правовых актах, как правило, имеют эмпирический характер и могут включать указания на такие элементы содержания данного термина, как: а) совместное проживание в муниципальном образовании; б) существование общих для жителей интересов в решении вопросов местного значения; в) взаимодействие с проживающими в данном муниципальном образовании жителями; г) местное сообщество – собственник муниципального имущества. Ученый также говорит о том, что в научных публикациях в понятие «местное сообщество» вкладывается весьма широкое содержание: это тесно интегрированная локальная социальная общность – коллектив жителей определенного населенного пункта или территории, который в этом качестве выступает как институт «муниципальной демократии» и гражданского общества, в рамках которого реализуются такие позитивные социальные ценности, как коллективизм, свобода, автономия личности и т. п.² Е. В. Гриценко считает, что, когда законодатель ведет речь о местных интересах (интересах населения), традициях, вопросах местного значения, имеются в виду прежде всего интересы, традиции и вопросы, представляющие важность для населения

¹ Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 33, 36.

² Саломаткин А. А. Местное самоуправление в сельских поселениях России (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 1999. С. 42.

как местного сообщества, а не простой совокупности граждан¹. М. М. Курячая полагает, что местное сообщество представляет собой население, проживающее на исторически сложившейся и экономически обособленной территории одного или нескольких поселений, объединенное общими условиями жизни и необходимостью решения общих вопросов местного значения. Также она отмечает, что смысл этой категории состоит в том, что муниципальное сообщество является организационно-территориальной основой местного самоуправления². Д. Ю. Шапсугов, употребляя термин «местное общество», понимает под ним традиционно сложившееся на локальной территории свободное единство людей, основанное на общих потребностях и интересах, образе жизни, системе ценностей, обладающее естественными, неотъемлемыми правами, реализуемыми через систему местной власти³.

Однако встречается и категорическое неприятие использования в муниципальном праве понятия «местное сообщество». Так, по мнению И. В. Бабичева, введение в законодательство субъектов Российской Федерации иных субъектов местного самоуправления, чем те, которые определены федеральными законами, в том числе местного сообщества, неправомерно⁴. С точки зрения В. А. Горожанина, категория местного сообщества не имеет ценности ни для юридической науки, ни для правоприменительной практики⁵. Данные суждения основаны на критическом отношении к имеющим под собой определенную основу, но спорным идеям о членстве в местном сообществе, возможности принятия в его состав вновь прибывших граждан и наделения местного сообщества статусом собственника муниципального имущества. Критики использования в юридической науке и практике категории «местное сообщество» опасаются, что она будет приме-

¹ *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2001. С. 318.

² *Курячая М. М.* Указ. соч. С. 33.

³ *Шапсугов Д. Ю.* Местная власть в России и Германии. Вопросы теории, истории, нормативного регулирования: в 2 кн. Ростов н/Д, 1994. Кн. 1. С. 160.

⁴ *Бабичев И. В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000. С. 12, 76.

⁵ *Горожанин В. А.* Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. Новосибирск, 1997. С. 19.

нена как альтернатива понятию «муниципальное образование»¹, и с этим можно согласиться в той части, что данные институты нетождественны. Также необходимо отметить, что понятие «членство в местном сообществе муниципального образования» должно не носить тот буквальный смысл, который вносит в него С. А. Авакьян, а рассматриваться как обладание правом на осуществление местного самоуправления. В настоящее время институт принятия в члены местного сообщества – это пережиток, поскольку в демократических государствах такое ограничение на свободу выбора места жительства невозможно.

Юридическая наука не обладает монополией на исследование местного сообщества. Например, социологи определяют следующие критерии, по которым его можно выделить из иерархии социальных систем:

1) компактность постоянного или преимущественного проживания населения на определенной территории, обозначенной географическими, экономическими, экологическими и иными границами;

2) относительная (в зависимости от уровня развития общества) ресурсная обеспеченность территориальной общности для удовлетворения основных потребностей населения;

3) устойчивая способность местного сообщества к воспроизводству территориальной группы населения, среды жизнедеятельности за счет внутренних и внешних ресурсов системы;

4) осознание большинством жителей своей принадлежности к местному сообществу, их социальная самоидентификация;

5) наличие общих потребностей в организации условий производства, проживания, психологического комфорта, безопасности и отдыха;

6) наличие элементов самоуправления². При этом необходимо отметить, что степень вовлечения граждан в жизнь местного сообщества различна. Так, индийский исследователь А. Кашьяп пишет, что сообщество определяет идентичность личности, со-

¹ *Горожанин В. А.* Указ. соч. С. 16–19.

² *Морозова Л. П.* Факторы развития местного сообщества в условиях современной России (на примере местных сообществ Мурманской области): автореф. дис. ... канд. соц. наук. СПб., 2009. С. 14.

общество – опора человека, его средства к существованию. Человек может не видеть ничего, кроме собственного сообщества. Так или иначе, интересы своей общины являются для него приоритетом, и на деятельность других общин всегда смотрят с подозрением, как будто она направлена против интересов собственного сообщества¹. Не все эти суждения могут быть применимы к современным взаимоотношениям между российским гражданином и местным сообществом.

Когда говорится о населении муниципального образования как субъекте местного самоуправления и невозможности употребить в данном случае понятие «местное сообщество»², то эту точку зрения поддержать нельзя. Действительно, авторы Конституции Российской Федерации и федеральных законов оставили термин «население» в конституционно-правовой и муниципально-правовой терминологии, трижды употребив его в главе Основного закона, посвященной местному самоуправлению (ч. 1 ст. 130 и чч. 1 и 2 ст. 131), несмотря на то, что еще во время обсуждения проекта ныне действующей Конституции в Конституционном совещании использование понятия «население» уже подвергалось сомнению, поскольку данная категория неправовая, социальная, демографическая, географическая³. Термин «население» был и в ст. 138 Конституции РСФСР 1978 г., но необходимо согласиться с критикой его использования в законодательстве, поскольку если признать, что население муниципального образования является субъектом местного самоуправления, то тогда будут существовать два понимания термина «население муниципального образования»: географическое (все лица, проживающие на территории муниципального образования) и юридическое (лица, проживающие на территории муниципального образования и имеющие право на участие в осуществлении местного самоуправления, при этом число последних будет меньше, чем первых).

¹ *Kashyap A.* Communalism and constitution. New Delhi, 1988. P. 9.

² *Бабичев И. В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. С. 75–76.

³ Конституционное совещание... Т. 14. С. 114–115.

На практике сформировать новое муниципальное образование с полноценным местным сообществом, выполняя все требования Закона № 131-ФЗ, не всегда возможно. Многочисленные конфликты, часто заканчивающиеся судебными процессами, связанные со спорами из-за территорий муниципальных образований, возникшие после принятия этого Закона, являются тому подтверждением.

В частности, возникают сомнения относительно того, что публично-правовые образования с численностью жителей, проживающих на их территории, около одного миллиона человек, могут быть муниципальными образованиями, а в соответствии с Законом № 131-ФЗ все крупные города России, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, такие как Екатеринбург, Новосибирск, Омск и др., приобретают статус муниципального образования. Отрицается и возможность создать внутригородские территории как муниципальные образования с полноценными местными сообществами в городах федерального значения, поскольку особенность любого большого города в том, что одни потребности человека обеспечиваются городом в целом, другие – разными его районами¹. По этим причинам, а также из-за отсутствия реальных границ между районами в московских территориальных образованиях, по мнению некоторых ученых, вряд ли возможно создание какого-либо местного сообщества, объединенного общими интересами, на определенной территории². Описывая большие по территории сельские и городские поселения в Ленинградской области, В. В. Пылин отмечает, что на огромных территориях этих муниципальных образований население весьма разрозненно и разобщено, не связано едиными публичными интересами и единым хозяйством, и, конечно, это не будет способствовать созданию единых и дееспособных местных сообществ. На его взгляд, в этих случаях не создается местное самоуправление, отлич-

¹ *Виноградов В. Ю.* Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты. М., 2005. С. 170.

² *Санаев А. С.* Развитие законодательства о муниципальной службе в контексте становления системы местного самоуправления в городе Москве в 1993–2007 гг. // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2. С. 37.

ное от «обычного административно-командного управления»¹. О. И. Баженова полагает, что муниципальными образованиями могут быть признаны территориальные единицы так называемого первичного уровня: городские, сельские поселения, а также городские округа, внутригородские территории городов федерального значения².

Как отмечалось, Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130) и что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131). Но уже в ч. 2 ст. 130 Основного закона Российской Федерации круг лиц, осуществляющих местное самоуправление, сужается до граждан. Население – это совокупность индивидов, проживающих в государстве, какой-либо местности, которая включает как граждан, так и постоянно проживающих иностранцев и лиц без гражданства³, а федеральное законодательство включает в круг лиц, осуществляющих местное самоуправление, не только граждан РФ, но и «в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами» иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона № 131-ФЗ, п. 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴). Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁵ предоставил право

¹ Пылин В. В. Некоторые проблемы и пути их решения в сфере территориальной организации местного самоуправления в России // Там же. С. 32–33.

² Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты). С. 22.

³ Белов В. А., Бойцова В. В., Бойцова Л. В. и др. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 354.

⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Рос. газ. 2002. 15 июня.

⁵ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Там же. 31 июля.

на осуществление местного самоуправления только постоянно проживающим на территории России гражданам иностранных государств (ч. 2 ст. 12). Противоречие между этими федеральными законами, когда в одном акте предоставляется право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления постоянно или преимущественно проживающим иностранным гражданам, а в другом – только постоянно проживающим, предлагается разрешать, в каждом конкретном случае руководствуясь нормой, содержащейся в международном договоре¹. То, что федеральный законодатель строго не придерживается концепции, заложенной в Конституции России, согласно которой только граждане Российской Федерации могут осуществлять местное самоуправление через выборы, референдумы и другие формы народовластия, можно рассматривать как несоблюдение конституционных норм либо их расширенное системное толкование, когда положения ч. 2 ст. 130 Конституции РФ применяются с учетом смысла ч. 1 данной статьи.

Не все граждане Российской Федерации, проживающие на территории муниципального образования, могут реализовывать местное самоуправление. Необходимо отметить, что помимо ограничений избирательных прав, применяемых на всех видах выборов, не включаются в списки избирателей, участников референдума и не учитываются при определении их числа военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования (п. 5 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В рамках территориального общественного самоуправления местное самоуправление также осуществляется лицами вне зависимости от гражданства, достигшими шестнадцатилетнего возраста, а значит, и не имеющими права участвовать в муни-

¹ Вискулова В. В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 22.

ципальных выборах и референдумах, в которых принимают участие с 18 лет граждане Российской Федерации и иностранцы в описанных случаях. Такой вывод можно сделать на основании того, что в систему местного самоуправления включается территориальное общественное самоуправление¹, которое рассматривается как элемент организационного устройства муниципального образования², а к участию в собраниях граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления допустили жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста (ч. 6 ст. 27 Закона № 131-ФЗ).

И. В. Бабичев считает, что местному сообществу свойствен феномен «квазичленства»: в состав территориального публичного коллектива входят также лица, временно находящиеся на его территории, которые не участвуют в формировании его органов, но власть коллектива, его органов, установленные на территории данного публичного коллектива правила (правовые нормы) распространяются и на них. При осуществлении своей деятельности муниципальное образование и его органы вынуждены учитывать наличие в составе территориального публичного коллектива «квазичленов»³. Однако эти идеи можно, скорее, отнести к некой абстрактной модели идеального местного сообщества и к моральным, а не юридическим обязанностям органов и должностных лиц местного самоуправления. Как отмечает Е. С. Шугрина, законодательством Томской области предусматривалось, что членом муниципального образования мог быть гражданин Российской Федерации, не проживающий на территории муниципального образования, но имеющий на этой территории недвижимое имущество на праве собственности, уплачивающий налоги в местный бюджет. Согласно законам Омской области правом на участие в местном самоуправлении обладали:

¹ Подсумкова А. А., Чаннов С. Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. С. Е. Чаннов. 4-е изд., перераб. М., 2008. С. 267–268.

² Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты). С. 11–12.

³ Бабичев И. В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации. С. 23.

а) граждане Российской Федерации, проживающие на территории Омской области; б) граждане-владельцы недвижимости, в том числе земельных участков, расположенных на территории районов, городов, поселков и сельских населенных пунктов Омской области, имеющие право на участие в местном самоуправлении данной территории, формировании и деятельности органов местного самоуправления независимо от места постоянного проживания, если иное не установлено законодательством. Однако Верховный Суд РФ в одном из определений установил, что принимать участие в решении вопросов местного самоуправления могут лишь граждане, населяющие данную территорию, т. е. постоянно или преимущественно проживающие в определенном месте. Иных критериев предоставления гражданину Российской Федерации права принимать участие в местном самоуправлении Конституция России не содержит¹.

Учитывая, что местное сообщество рассматривается как единство людей, основанное на общих потребностях и интересах, образе жизни, системе ценностей, обладающее естественными, неотъемлемыми правами, реализуемыми через систему местной власти², можно сделать вывод, что местное сообщество – это лица, имеющие право осуществлять местное самоуправление. При ином подходе, говоря о населении или гражданах, реализующих местное самоуправление, каждый раз приходилось бы делать уточнение. Краткое описательное определение местного сообщества таково: совокупность лиц, проживающих на территории муниципального образования и имеющих право на участие в осуществлении местного самоуправления. Данное понятие является техническим, оно не раскрывает существенные признаки местного сообщества, но может быть применено в законотворческой деятельности, при его употреблении не будут возникать вопросы о появлении нового субъекта права, не предусмотренного Конституцией РФ и имеющего право на участие

¹ Шугрина Е. С. Субъекты конституционного права на осуществление местного самоуправления // 15 лет российской Конституции и развитие местного самоуправления: сб. ст. / ред. совет: А. Е. Балобанов, Э. Маркварт, Е. С. Шугрина. М., 2008. С. 127.

² Шансугов Д. Ю. Указ. соч. С. 160.

в осуществлении местного самоуправления. Также исчезнут коллизии, когда местное сообщество описывается как население или граждане.

Есть различные взгляды на соотношение таких явлений, как местное сообщество и муниципальное образование. М. Н. Кудилинский и Н. А. Шевелева отмечают, что население муниципальных образований, или местное сообщество, выступает самостоятельным субъектом права, не совпадающим с муниципальным образованием¹. С точки зрения С. Г. Соловьева, местное население для приобретения статуса полноправного субъекта правовых отношений должно самоорганизоваться в предусмотренную законодательством организационно-правовую форму в виде муниципального образования². Но, как говорилось, наблюдается и смешение понятий «муниципальное образование» и «местное сообщество». Например, П. А. Астафичев, относя муниципальное образование к территориальным объединениям граждан³, а В. Е. Чиркин – к территориальным публичным коллективам (объединениям жителей по территориальному признаку)⁴, так сформулировали свои дефиниции муниципального образования, что сделали неопределенной разницу между ним и местным сообществом, поскольку оба эти явления можно назвать территориальным коллективом. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин, критикуя практику использования термина «муниципальное образование» при обозначении субъекта местного самоуправления, называют это неравнозначной заменой, поскольку муниципальное образование есть внешнеформальное обозначение пространственных, территориальных рамок функционирования местных сообществ⁵.

Основы для понимания муниципального образования, муниципалитета, муниципии как территориального сообщества, как

¹ Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Указ. соч. С. 52.

² Соловьев С. Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 12. С. 7.

³ Астафичев П. А. Понятие, правовой статус и виды муниципальных образований в современной России: теоретико-методологические основы, опыт правового регулирования // Современные проблемы экономики, политики и права: электронный науч. журн. 2007. № 1; URL: http://www.sprepp.ru/1_2007/5.php.

⁴ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 167, 170–171.

⁵ Кокотов А. Н., Попов А. В., Саликов М. С. Указ. соч. С. 275.

отмечалось, были заложены еще в Древнем Риме. В римском праве муниципия не называется совокупностью граждан, однако то, что эти институты упоминаются рядом, подталкивает рассматривать муниципалитет как коллектив.

Для того чтобы местное сообщество могло полноценно принимать участие в осуществлении местного самоуправления, муниципальное образование создано как структура, в рамках которой функционируют органы местного самоуправления, депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборных органов и должностные лица местного самоуправления, а также муниципальные служащие. Отношения, возникающие между этими субъектами, являются внутренними по отношению к муниципальному образованию. Без нормального функционирования муниципального образования как организационной структуры невозможна реализация прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, не случайно Конституционный Суд РФ в Постановлении указал, что все муниципальные образования независимо от их территориальной основы предназначены для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения¹.

Внешние отношения муниципального образования, связанные с его правосубъектностью, характеризуются тем, что в них вступают органы и должностные лица местного самоуправления, представляя интересы муниципального образования с юридической точки зрения и местного сообщества – с политической. Безусловно, внешними будут отношения этих субъектов с теми, которые не перечислены как субъекты внутренних отношений, связанных с организацией муниципального образования, его структурой. Разграничение отношений органов и должностных лиц местного самоуправления с членами местного сообщества, депутатами представительных органов муниципальных образований, членами выборных органов местного самоуправления и муниципальными служащими на внутренние и внешние является перспективным направлением научных исследований. Пред-

¹ Пункт 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П.

ставляется, что в качестве критерия может выступать содержание отношений.

В рамках исследования муниципального образования как института, обеспечивающего реализацию местным сообществом права на осуществление местного самоуправления, приобретают значение такие вопросы, как правосубъектность муниципального образования, его правоспособность, дееспособность, которые не возникают, например, когда члены местного сообщества в рамках муниципального образования с помощью местного референдума реализуют свое право на участие в осуществлении местного самоуправления.

Можно предположить, что не будет непреодолимых препятствий для исследований организационной и правовой форм осуществления местным сообществом права на местное самоуправление, в качестве которых выступает муниципальное образование. Например, при изучении обеих форм могут возникать вопросы, связанные с территориальными пределами муниципального образования. Важным методологическим условием корректного научного исследования муниципального образования будет уточнение того, что изучается – организационная или правовая форма реализации местным сообществом местного самоуправления.

Местное сообщество – основа конструкции муниципального образования. При этом местное сообщество не является частью последнего, но определяет деятельность муниципального образования через непосредственные формы осуществления местного самоуправления. Они могут включаться в систему муниципального образования, когда замещают деятельность органов местного самоуправления. Например, сход граждан выполняет функции представительного органа муниципального образования в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек (ч. 1 ст. 25 Закона № 131-ФЗ). О первичности категории местного сообщества и вторичности категории муниципального образования говорит и И. И. Мелехина¹. Е. В. Гриценко отмечает, что местное сооб-

¹ Мелехина И. И. Местное сообщество: вопросы теории. Краснодар, 2003. С. 16.

щество сыграло важную роль в качестве переходного понятия к юридической конструкции муниципального образования¹.

Применительно к взаимосвязям между местным сообществом и муниципальным образованием важно отметить, что муниципальное образование – это по большей части юридическое явление, которое возникло, как отмечалось, после принятия правовых актов. Термин «легитимизация» наиболее полно отображает суть процесса их взаимодействия в сфере юриспруденции, нежели иные понятия, например «представительство» или «легализация». Во-первых, местное сообщество может существовать до его легитимизации вне правовых отношений, когда государство его не признает и не объявляет противоречащими закону естественным образом сложившиеся традиции в рамках местного общества. Местные сообщества, особенно в сельских районах, функционируют независимо от воли государства. С точки зрения Н. Ф. Земченкова, община была и остается внутренним, а не внешним средством жизнеустройства на низшем уровне, общественной самоорганизацией как панацеей от всех бед. Функции общины имманентны менталитету местного населения и воспринимаются им как продукт собственной жизнедеятельности. Неудивительно, что Россия жила сотни лет по этим внутренним правилам при минимальном регулятивном вмешательстве государства, которое, например, для сельских общин и мелких городов было не только «ночным сторожем», а вообще феноменом из параллельного мира². Как отмечают К. В. Арановский и С. Д. Князев, выбыли «старорежимные» крестьянская община, православный приход, городская гильдия, сельский «мир»; пришли в упадок общности социалистического типа, сохраняясь лишь отчасти на государственной службе, в некоторых трудовых коллективах, на руинах колхозов³. Например, в небольших населенных пунктах собиралось «общество», чтобы построить новый

¹ Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 318.

² Земченков Н. Ф. Гражданская община как орган непосредственного участия населения в местном самоуправлении // Известия Таганрогского гос. радиотехнического ун-та. 2005. № 9. С. 131.

³ Арановский К. В., Князев С. Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: отечественная модель и зарубежный опыт // Академический юрид. журн. 2007. № 1. С. 23.

дом или помочь погорельцам, вне зависимости от того признает ли государство местное самоуправление и возможность существования местного сообщества или нет. Нельзя не отметить и взаимовыручку в регионах Крайнего Севера. Конечно, это не было полноценным местным самоуправлением, но его отдельные институты сосуществовали с государственной властью и до, и после революции 1917 г.

Легитимизация местного сообщества есть признание его государством, введение в публично-правовые и частноправовые отношения посредством создания института муниципального образования. Признание правом отношений, которые до этого им игнорировались, можно было бы назвать и легализацией, но поскольку это слово часто используется в контексте с терминами, обозначающими незаконные и (или) неоднозначно воспринимаемые явления (порнография, наркотики, проституция, нецензурные выражения, однополые браки и т. д.), то представляется, что ставить их в один ряд с местным сообществом не следует. Понятие «легитимизация» может обозначать признание законными отношений, которые до этого не регулировались правовыми актами, но и не признавались незаконными, а «легализация» – отношений, которые являлись незаконными.

Во-вторых, специфика правового положения населения муниципального образования (местного сообщества) в Российской Федерации заключается в том, что законодатель не рассматривает его в качестве субъекта права, исключение – общественные отношения, связанные с принятием решений с помощью непосредственных форм демократии, например на местном референдуме, однако вопрос о возможности правосубъектности народа, местного сообщества даже в этом случае является дискуссионным в российской юридической науке. Поэтому можно предложить для обсуждения гипотезу о том, что с юридической точки зрения муниципальное образование не может быть представителем местного сообщества, за исключением конституционно-правовых отношений, поскольку невозможно в юридических отношениях быть представителем того, что не обладает правоспособностью. Муниципальное образование действует вместо местного

сообщества, замещает, а не представляет его, что, тем не менее, не исключает применения конструкции «муниципальное образование – представитель местного сообщества» вне права, например в политологии.

В-третьих, представительство в публичном праве часто отождествляется с отношениями, связанными с представительными органами, в муниципальном праве – с представительными органами муниципального образования, т. е. частью муниципального образования. В связи с этим категория «представительство» понимается как представительство муниципальным образованием местного сообщества и представительство представительным органом муниципального образования того же местного сообщества. Логичнее же использовать термин «представительство», характеризуя отношения представительного органа муниципального образования и местного сообщества, и называть легитимизацией введение местного сообщества в юридические отношения для обеспечения реализации данным сообществом права на осуществление местного самоуправления.

§ 2. Первичная легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования

Государство с помощью права первично легитимизирует местные сообщества, создавая муниципальные образования, юридически закрепляя при этом их границы, оно «октроирует местным сообществам право на местное самоуправление, указывая его пределы и одновременно обеспечивая его осуществление, поддерживая своей защитой»¹. Теоретически во время данного процесса должно признаваться существование уже сформировавшегося местного сообщества. Иногда при создании муниципального образования вопрос о наличии полноценного местного сообщества, обладающего признаками, перечисленными в предыдущей части настоящего исследования, на его территории не является при-

¹ *Выдрин И. В.* Местное самоуправление в Российской Федерации. От идеи к практике: конституционно-правовой аспект: моногр. / науч. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 1998. С. 66.

оритетным. Это может быть следствием различных политических или юридических коллизий, иногда просто ошибок. В данном случае действует презумпция безусловного существования на территории муниципального образования местного сообщества. Опровергнуть презумпцию, если при создании муниципального образования соблюдаются все правовые нормы, невозможно, так как она «скрыта» законодателем с помощью игнорирования юридической конструкции местного сообщества в федеральных законах.

Возвращаясь к социологическому понятию местного сообщества¹, можно увидеть воплощение большей части его социологических признаков в принципах и нормах муниципального права, но трудности реализации этих идей позволяют иногда говорить об их формальном характере. Такой социологический признак местного сообщества, как осознание большинством жителей своей принадлежности к нему, их социальная самоидентификация, имеет отдаленное отношение к юриспруденции, может влиять на создание, преобразование или упразднение муниципального образования, изменение его границ, но не напрямую через правовые нормы, так как признаки этого осознания очень трудно юридически зафиксировать, а, например, на референдуме. Очевидна формально-юридическая реализация такого социологического признака местного сообщества, как наличие элементов самоуправления, которые с помощью муниципального права реализуются в рамках муниципального образования во время вторичной легитимизации местного сообщества муниципальным образованием.

Сказанное является подтверждением того, что законодатель, не говоря о местном сообществе в тексте федеральных законов, фактически стремится к тому, чтобы то, что он называет «населением муниципального образования», обладало признаками местного сообщества. Такая «скрытость» требования существования полноценного местного сообщества на территории каждого муниципального образования делает не столь очевидной проблему жизнеспособности местных сообществ муниципальных образований и препятствует постановке этого вопроса при рассмотрении судами споров о создании муниципальных образований, об их территориях.

¹ Морозова Л. П. Указ. соч. С. 14.

Генетический аспект первичной легитимизации местного общества связан с происхождением муниципального образования как правовой формы участия населения местных территорий в правовых отношениях. С формальной точки зрения реализация данного аспекта в России не закончена, так как термин «местное сообщество» не закреплен в Основном законе нашего государства и не употребляется в федеральных законах. В современной России этот процесс начался задолго до появления правовой конструкции «муниципальное образование», с момента провозглашения в законодательстве идеи местного самоуправления и норм, в соответствии с которыми изменение границ территорий, где осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения их населения. До реализации идей местного самоуправления население местных территорий играло исключительно роль объекта, когда, меняя административно-территориальное деление государства, его органы, не обремененные обязанностью прислушиваться к мнению населения, выраженного с помощью демократических процедур, корректировали начертание границ и соответственно вносили изменения в количественный состав жителей административно-территориальных единиц.

Согласно ст. 79 Конституции СССР 1977 г. союзная республика определяла свое краевое, областное, окружное, районное деление и решала иные вопросы административно-территориального устройства¹. В РСФСР вопросы, связанные с административно-территориальным устройством, решались согласно Положению, утвержденному Президиумом Верховного Совета РСФСР² (далее – Положение от 17 августа 1982 г.).

Образование и упразднение районов, городов, районов в городах производилось решением Президиума Верховного Совета РСФСР по представлению исполкома краевого, областного или городского (города республиканского подчинения) Совета народных депутатов, а в автономных республиках – Президиума Верховных Советов автономных республик по представлению

¹ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

² Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: утв. указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС СССР. 1982. № 34. Ст. 1271.

исполкома районного, городского Совета народных депутатов с последующим утверждением Президиумом Верховного Совета РСФСР (ст. 2 Положения от 17 августа 1982 г.). Объединение сельсоветов – решением Президиума Верховного Совета автономной республики, исполкома краевого, областного или городского (города республиканского (РСФСР) подчинения) Совета народных депутатов по представлению исполкома нижестоящего Совета народных депутатов (ст. 3).

Включение населенных пунктов в состав городов, генеральные планы которых утверждались Советом Министров РСФСР, производилось Президиумом Верховного Совета РСФСР по представлению исполкома краевого, областного или городского (города республиканского подчинения) Совета народных депутатов, а в автономных республиках – Президиумом Верховного Совета автономной республики по представлению исполкома районного или городского Совета народных депутатов с последующим утверждением Президиумом Верховного Совета РСФСР (ст. 14).

Включение населенных пунктов в состав городов, генеральные планы которых не подлежали утверждению Советом Министров РСФСР, а также входящих в состав рабочих, курортных и дачных поселков осуществлялось Президиумом Верховного Совета автономной республики, исполкомом краевого, областного или городского (города республиканского (РСФСР) подчинения) Советов народных депутатов по представлению исполнительных комитетов нижестоящих Советов народных депутатов (ст. 15).

Установление и изменение границ районов производились решением Президиума Верховного Совета автономной республики, исполкома краевого, областного Совета народных депутатов по представлению исполкома нижестоящего Совета народных депутатов (ст. 16); районов в городе – городским Советом народных депутатов с учетом мнения соответствующих районных в городе Советов народных депутатов (ст. 18); сельсоветов – Президиумом Верховного Совета автономной республики, исполкомом краевого, областного или городского (города республиканского (РСФСР) подчинения) Совета народных депутатов по представлению исполкома нижестоящего Совета народных депутатов (ст. 19).

Когда граждане получили возможность высказывать мнение о границах муниципального образования с помощью демократических процедур, они получили право говорить и о связях между ними как членами местного сообщества. Наличие этого права не означает автоматического возникновения местного сообщества, но является необходимым юридическим инструментом для создания местного сообщества или защиты уже сформировавшегося коллектива. Путь к обретению данной возможности, как отмечалось, начался с принятия Закона СССР № 1417-1 и в последующем связан с закреплением в Конституции СССР 1977 г., а затем и в Основном законе РСФСР 1978 г. понятия «местное самоуправление».

В чч. 2 и 3 ст. 2 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении» законодатель ограничился провозглашением того, что местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов и что образование, упразднение, объединение, установление их границ осуществляется в соответствии с законодательством исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей¹. Об учете мнения населения в данном акте ничего не говорилось.

Конституция Российской Федерации 1993 г. создала инструментарий для придания населению территории, на которой осуществляется местное самоуправление, статуса местного сообщества, поскольку в ч. 2 ст. 131 этого акта появилась норма, установившая, что изменение границ названных территорий допускается с учетом мнения населения. До начала воплощения в законодательстве идеи местного самоуправления население административно-территориальных единиц не принимало участия в процессе образования и упразднения районов, городов, районов в городах и сельсоветов, установления и изменения их границ, включения населенных пунктов в состав городов, рабочих, курортных и дачных поселков.

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; № 45. Ст. 1492.

Принятие Закона № 154-ФЗ стало важнейшим этапом в первичной легитимизации местного сообщества: в законодательстве началось отделение правовой терминологии от географической. Появление в этом акте термина «муниципальное образование»¹ стало логическим продолжением реализации идеи местного самоуправления в российском праве. До этого авторы Конституции РФ изменили статус населения местных административно-территориальных единиц, которое в юридическом смысле перестало быть исключительно объектом деятельности органов государства при изменении территории этих единиц и соответственно количественного состава их населения. Население, получив право голоса при изменении территории, на которой осуществлялось местное самоуправление, начало приобретать признаки признанного государством местного сообщества. Как отмечалось, правосубъектность придавалась географическим объектам, например, существовала «собственность города», муниципальное образование стало субъектом права муниципальной собственности. Оно также является де-факто правовой формой первичной легитимизации формально не признанного местного сообщества, существование которого подразумевается законодателем. Это не означает, что местных сообществ не было до их признания, легитимизации государством, они функционировали параллельно с государственными институтами в рамках небольших местных коллективов там, где были сильны традиции. Реализация обычаев допускалась государственными органами в той степени, в какой не противоречила политике государства. Вместе с распространением идеи местного самоуправления и созданием муниципальных образований на территории всей страны государство директивно наделило признаками местного сообщества население бывших административно-территориальных единиц, начиная с деревень и заканчивая городами-миллионерами. Повторим, что в федеральных законах институт местного сообщества не упоминается, но наблюдается стремление обеспечить

¹ Хронологически понятие «муниципальное образование» появилось в других нормативных правовых актах, но, во-первых, скорее всего они принимались с учетом содержания проектов Закона № 154-ФЗ, а во-вторых, имели меньшее значение для муниципального права, чем этот Закон.

формирование и функционирование этого коллектива, что позволяет говорить о наличии в этих актах «скрытой» презумпции существования местного сообщества.

После принятия Закона № 154-ФЗ первичная легитимизация местного сообщества начала проявляться в новом аспекте – креационном, т. е. стартовал процесс создания государством муниципальных образований. Введение в действие Закона № 131-ФЗ ознаменовало особый этап в первичной легитимизации местного сообщества в рамках муниципального образования. Специфика этого периода заключается в создании новых муниципальных образований и придании новым общинам признаков местного сообщества, их легитимизации. Креационный аспект первичной легитимизации стал очень актуальным для многих местных территориальных коллективов. Если на момент официального опубликования этого акта в Российской Федерации существовало около 11 500 муниципальных образований¹, то, по сведениям Росстата, на 1 января 2010 г. в России было 23 907 муниципальных образований², т. е. с 2003 по 2010 г. их количество увеличилось более чем на 12 400. Также фактически вновь образованными стали не только созданные с нуля муниципалитеты (те, которых не было до вступления в силу Закона № 131-ФЗ), но и все преобразованные и существенно изменившие свои границы³. Формирование новых муниципальных образований, особенно после 2003 г., сопровождалось многочисленными разногласиями, связанными с определением территорий муниципальных образований, часть которых заканчивались судебными разбирательствами.

Несмотря на то что, как отмечалось, термин «местное сообщество» в Законе № 131-ФЗ не употребляется, эта научная кон-

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М., 2010. С. 640.

² Характеристика муниципальных образований в субъектах Российской Федерации в 2009 г. // Россия в цифрах – 2010 г.: стат. сб.; URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-03-1.htm.

³ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. С. 641.

струкция оказывает влияние на его содержание. Законодатель, игнорируя данное понятие, одновременно создал ситуацию, когда наличествует презумпция существования местного сообщества при соблюдении требований к территории муниципального образования, установленных в этом акте. Часть 1 ст. 11 данного Закона гласит:

территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории должны входить в состав муниципальных районов;

территорию поселения должны составлять исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

в состав территории городского поселения должен 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);

в состав территории сельского поселения должны 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);

сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, должен входить в состав сельского поселения;

в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения должен на-

деляться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, должны устанавливаться с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав (указанные требования в силу законов субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях);

территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

границы муниципального района должны устанавливаться с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ;

территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Эти нормы сформулированы так, чтобы на конкретной территории можно было создать полноценное местное сообщество.

Закон № 131-ФЗ требует учета мнения населения при территориальной реорганизации муниципальных образований. Однако, как отмечают И. В. Бабичев, Н. М. Миронов и Е. С. Шугрина, ст. 24 этого акта, регулирующая проведение голосования по вопросу преобразования или изменения границ муниципального образования, не была обозначена в числе применяемых статей данного Закона в переходных положениях, что дало основание правоприменителям в ряде случаев истолковать их таким образом, что при территориальных изменениях учет мнения населе-

ния необязателен. Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно высказывал правовую позицию о необходимости учитывать волеизъявление населения при установлении границ и преобразовании муниципальных образований¹.

* * *

Первичная легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования проявляется в двух аспектах: в генетическом (введение муниципального образования в право как представителя местного сообщества) и в креационном (создание государством конкретного муниципального образования).

Легитимизация местного сообщества в современной России началась с закрепления в законодательстве правовых конструкций местного самоуправления, его принципов в 1990–1991 гг. и формально не закончилась до сих пор, поскольку термин «местное сообщество» отсутствует в Конституции Российской Федерации и федеральных законах нашего государства. Однако фактически институт местного сообщества признан законодателем, есть скрытая презумпция его существования, что доказывается стремлением авторов Закона № 131-ФЗ сформулировать требования к территории муниципального образования таким образом, чтобы на ней функционировало полноценное местное сообщество.

Вслед за первым этапом введения в законодательство России идей местного самоуправления естественным шагом было наделение населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, правом высказывать мнение по вопросам, связанным с изменением ее границ, а публичных структур – обязанностью учитывать это мнение. Впервые такое право было юридически закреплено в Конституции России 1993 г. Благодаря ему население местных территорий обрело элементы статуса местного сообщества, оно является не только объектом деятельности государственных органов, но и субъектом с собственными правами.

Введение в законодательство конструкции муниципального образования в 1993–1995 гг. изменило правовую форму леги-

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. С. 626.

тимизации местного сообщества, актуализировало ее креационный аспект, т. е. создание ранее не существовавших муниципальных образований. До этого город одновременно был и географическим объектом, и административно-территориальной единицей, и субъектом права¹, и правовой формой легитимизации местных сообществ. Муниципальные образования создавались на всей территории Российской Федерации. Одновременно государство директивно наделило признаками местного сообщества население бывших административно-территориальных единиц, начиная с деревень и заканчивая городами-миллионерами, формально не признавая существования института местного сообщества.

Формирование свыше 12 400 муниципальных образований, а также преобразование или изменение границ существовавших муниципальных образований в переходный период введения в действие Закона № 131-ФЗ сделало еще более актуальной проблему учета мнения местных сообществ, в связи с чем возникали многочисленные разногласия участников этого процесса, которые часто разрешались в судебном порядке.

§ 3. Вторичная (постоянная) легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования

Вторичная легитимизация местного сообщества муниципальным образованием осуществляется постоянно, когда последнее, его органы и должностные лица с политико-юридической точки зрения действуют в интересах местного сообщества, и если оно сочтет, что выборные должностные лица местного самоуправления, члены выборных органов местного самоуправления не справляются с этой их основной задачей, то они могут быть не переизбраны на следующий срок, а если нарушают законодатель-

¹ Волков В. Д. Город как субъект советского государственного права // Проблемы конституционного права: межвуз. науч. сб. Саратов, 1986. Вып. 4: Конституционные вопросы общественно-политического строя. С. 81.

ство, то и отозваны, что, однако, технически сейчас почти невозможно из-за сложности соответствующих процедур.

Содержание вторичной (постоянной) легитимизации местного сообщества муниципальным образованием раскрывается через функции местного самоуправления. В качестве таковых О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев указывают:

1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;

2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;

3) обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;

4) обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;

5) охрану общественного порядка;

6) представительство и защиту интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами¹. Фактически в этом перечне кратко раскрыты направления деятельности муниципального образования, значительная часть которых осуществляется им вместо местного сообщества, поскольку большая группа неорганизованных людей технически не может их реализовать.

Муниципальное образование обеспечивает самостоятельное решение местным сообществом вопросов местного значения. Местное сообщество не имеет возможности реализовывать полномочия без представителей вне институтов непосредственной демократии, а с помощью данных институтов можно решить очень ограниченный круг вопросов. В юридической науке высказывается точка зрения, что вопросы местного значения представляют собой совокупность хозяйственных, социально-культурных и экономических дел, осуществляемых в интересах эффективного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования². Необходимо отметить, что часть данных вопросов

¹ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 126–127.

² Сергиенко А. М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 6–7.

обеспечивают в первую очередь деятельность муниципального образования: это формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования, контроль за исполнением данного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования (пп. 1–3 ч. 1 ст. 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ).

Правовое регулирование вопросов местного значения в России, к сожалению, во многом забюрократизированно. Определение того, что относится к вопросам местного значения, излишне императивно. В Законе № 131-ФЗ есть закрытый список таких вопросов, единственная возможность уклониться от их решения существует только у муниципальных районов и поселений. В соответствии с п. 4 ст. 15 данного акта возможно заключение соглашения о передаче части полномочий муниципального района поселению, или наоборот, но такой договор может быть заключен лишь с согласия контрагента. Императивность по отношению к вопросам местного значения сочетается с нестабильностью их перечня, законодатель регулярно исключает одни и добавляет новые. Конституция РФ и федеральные законы не установили норм, обязывающих законодателя учитывать мнение представителей муниципальных образований при введении новых вопросов местного значения. Законодательство не содержит даже процедур консультаций федерального законодателя с ассоциациями муниципальных образований по этим проблемам, несмотря на то что в соответствии с п. 6 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, касающихся их непосредственно.

В условиях, когда доходы бюджетов многих муниципальных образований, особенно поселений, составляют 30 % и менее от всех расходных обязательств, установленных государством для муниципальных образований, в высшей степени актуальна проблема расширения перечня вопросов местного значения, а сле-

довательно, и расходов на их реализацию. В качестве примера можно привести сельское поселение «Еланское муниципальное образование» в Тайшетском районе Иркутской области, собственные налоговые доходы которого составляют 7700 руб. (0,58 % его бюджета)¹.

Вопросы местного значения должны быть разделены на те, от осуществления которых муниципальное образование не может отказаться, и реализуемые по решению местного сообщества, вынесенному на местном референдуме или принятому на сходе граждан небольшого поселения. Если такое решение не принимается, то проблемы должны решаться органами государственной власти субъектов федерации. Особый порядок решения вопросов местного значения должен устанавливаться для муниципальных образований, у которых расходные обязательства превышают доходы более чем на 50 %. Государство должно нести часть их расходов и (или) брать на себя решение ряда вопросов местного значения, поскольку оно определяет перечень расходов муниципальных образований и их доходную базу, устанавливая закрытый перечень муниципальных налогов, их максимальную ставку и другие параметры. Никакие сверхординарные или гениальные меры, принятые органами местного самоуправления или местным сообществом, не сократят большое превышение установленных законодательством расходных обязательств муниципального образования над его доходами. Даже теоретические размышления о банкротстве муниципального образования в данном случае неуместны, поскольку ответственность за подобную ситуацию несет государство.

Нечеткое формулирование вопросов местного значения называется в науке муниципального права основной проблемой, в частности, приводящей к дублированию на практике полномочий, смешению компетенции органов местного самоуправления поселения и муниципального района². Аморфность формулировок таких вопросов местного значения, как создание условий для

¹ *Праскова С. В.* Упразднение муниципальных образований: критерии допустимости // Журн. рос. права. 2011. № 3. С. 59.

² *Невинский В. В., Казанцева О. Л.* Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Рос. юстиция. 2010. № 11. С. 6.

обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (подп. 10 п. 1 ст. 14) или создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (подп. 12 п. 1 ст. 14), дает возможность по-разному понимать и формулировать обязанности органов местного самоуправления. Как отмечает Т. Я. Хабриева, в некоторых случаях неверное толкование понятий «организация», «обеспечение» исключительно как форм исполнительно-распорядительной деятельности на практике приводит к отстранению от осуществления этих полномочий представительных органов местного самоуправления с полной передачей решения данных вопросов местной администрации, что искажает содержание норм Федерального закона о местном самоуправлении, поскольку для реализации этих полномочий органы местного самоуправления могут и обязаны использовать все имеющиеся у них ресурсы – правовые (принятие представительным органом муниципальных нормативных правовых актов), управленческие, материально-финансовые и др.¹ М. Ю. Дитятковский отмечает, что при формулировании вопросов местного значения использование таких терминов, как «организация», «содержание», «развитие», «создание условий», «участие», «содействие», не дает представления о реальном объеме полномочий органов местного самоуправления и их соотношении с полномочиями органов государственной власти в той или иной области общественных отношений. Например, вопросы местного значения, предусматривающие содействие или участие органов местного самоуправления, предполагают определенное участие в их решении и органов государственной власти. Объем такого участия органы государственной власти, как правило, определяют самостоятельно, в результате чего на органы местного самоуправления могут быть возложены значительные обязанности, причем без каких-либо дополнительных финансовых компенсаций. Либо, наоборот, по инициативе государства степень

¹ Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журн. рос. права. 2008. № 3. С. 11.

участия органов местного самоуправления в решении того или иного вопроса может быть сведена к минимуму¹.

Когда государственный аппарат предпочитает исключительно императивное воздействие и пытается неопределенно, нечетко формулировать правовые нормы, говорят о бюрократическом стиле управления. К сожалению, именно в таких условиях в настоящий момент муниципальные образования осуществляют свою деятельность, представляя в правовых отношениях местные сообщества, постоянно, вторично легитимизируя их.

Управление муниципальной собственностью также осуществляется во время вторичной (постоянной) легитимизации местного сообщества в рамках муниципального образования, но муниципальными финансовыми средствами местное сообщество непосредственно может распоряжаться в очень редких случаях. Согласно ст. 56 Закона № 131-ФЗ население на местном референдуме, сходе может принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан для финансирования мероприятий местного значения. Также местное сообщество в соответствии с уставом муниципального образования вправе в порядке реализации правотворческой инициативы представлять проекты правовых актов по вопросам управления муниципальным хозяйством, местными финансовыми средствами на рассмотрение органам местного самоуправления². Однако в Бюджетном кодексе РФ нет правовых норм, в которых говорилось бы о таком участнике бюджетного процесса, как население муниципального образования. Местное сообщество, или население муниципального образования, не указывается в качестве субъекта финансовых правоотношений³. Законодатель запрещает населению муниципального образования принимать непосредственное участие в форме местного референдума в решении таких финансовых вопросов местного значения, как принятие или изменение местного бюджета, исполнение и изменение финансовых обязательств муниципального образова-

¹ Дитятковский М. Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Там же. 2007. № 11. С. 19.

² Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 130–131.

³ Вострикова Л. Г. Финансовое право: учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 33.

ния (подп. «г» п. 8 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В связи с этим для участия в финансовых правоотношениях местное сообщество нуждается в постоянной легитимизации в рамках муниципального образования, которое представляет население в данных правоотношениях.

Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ, входят в полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (п. 6 ч. 1 ст. 17 Закона № 131-ФЗ). Поскольку субъект права или система органов не могут социально или экономически развиваться, то можно сделать вывод, что в данной норме законодатель рассматривает муниципальное образование в качестве территории или социально-экономических связей на определенном пространстве.

Функция комплексного социально-экономического развития муниципального образования, как правило, реализуется органами местного самоуправления: представительные органы муниципальных образований принимают планы и программы развития муниципального образования, контролируют их реализацию, утверждая отчеты об их исполнении, исполнительные органы местного самоуправления реализуют эти планы и программы, в том числе проводя бюджетно-финансовую политику, утверждая и исполняя местный бюджет, устанавливая местные налоги и сборы, льготы по их уплате. Осуществляя комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, органы местного самоуправления координируют участие организаций, не находящихся в муниципальной собственности, используя в этих целях договоры, муниципальный заказ, такие организаци-

онные формы координационной работы, как советы директоров, советы предпринимателей и др.¹

К сожалению, в сфере комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в Российской Федерации наблюдаются нестабильность доходных источников местных бюджетов, менявшихся в последнее десятилетие практически ежегодно, следствием которой является потеря органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований; несоответствие практически во всех субъектах Российской Федерации доходов местных бюджетов потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий, осуществления капитальных вложений для развития и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других объектов социальной инфраструктуры²; использование при выравнивании доходов муниципальных образований форм дотирования, а не налогового регулирования³ и пр.

Удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, обеспечивается органами местного самоуправления напрямую и при помощи муниципальных организаций и предприятий, которые в соответствии со ст. 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ:

1) обеспечивают дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и безопасность дорожного движения на них, включая создание парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных до-

¹ *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Указ. соч. С. 131–132.

² Научно-практическая конференция «Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований – правовая и экономическая основа. Практика взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований» (рекомендации) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 44.

³ *Ветров Г. Ю., Ланцев Д. М.* Проблемы и перспективы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России // Там же. 2007. № 4. С. 35.

рог местного значения в границах муниципального образования, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) организуют в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом; устанавливают правила использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд; обеспечивают жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; устанавливают нумерацию домов, присваивают наименования улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в муниципальном образовании;

3) утверждают генеральные планы муниципального образования, правила землепользования и застройки, подготовленную на основе генеральных планов муниципального образования документацию по планировке территории, выдают разрешения на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами), разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального образования, утверждают местные нормативы градостроительного проектирования муниципального образования, ведут информационную систему обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования; устанавливают правила благоустройства территории муниципального образования, в том числе требования к содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, внешнему виду фасадов и ограждений зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; организуют резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд, осуществляют муниципальный земельный контроль за ис-

пользованием земель муниципального образования, реализуют в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, осмотр зданий, сооружений и выдают рекомендации об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений; выдают разрешения на установку рекламных конструкций на территории муниципального образования, аннулируют такие разрешения, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»; создают условия для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; содействуют развитию малого и среднего предпринимательства; оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности, добровольчеству;

4) обеспечивают условия для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта, организуют официальные физкультурно-оздоровительные и спортивные мероприятия муниципального образования; создают условия для массового отдыха жителей муниципального образования и организуют обустройство мест массового отдыха населения;

5) обеспечивают проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организуют строительство и содержание муниципального жилищного фонда, создают условия для жилищного строительства, осуществляют муниципальный жилищный контроль, а также иные полномочия органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

6) создают условия для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской по-

мощи, а также оказания первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

7) организуют мероприятия по охране окружающей среды в границах муниципального образования; сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов; благоустройство (включая освещение улиц, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм) и озеленение территории муниципального образования, использование, охрану, защиту, воспроизводство городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования; создают, развивают и обеспечивают охрану лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования, а также осуществляют муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения, муниципальный лесной контроль; организуют содержание мест захоронения;

8) организуют предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования, а также организуют отдых детей в каникулярное время, мероприятия по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании;

9) создают условия для развития местного традиционного народного художественного творчества, участвуют в сохранении,

возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном образовании; организуют библиотечное обслуживание населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования; создают условия для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры; сохраняют, используют и популяризируют объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), находящиеся в собственности муниципального образования; охраняют объекты культурного наследия местного (муниципального) значения, расположенные на территории муниципального образования.

Очевидно, что местное сообщество может напрямую решать перечисленные вопросы с помощью непосредственных форм народовластия, только разрешая или запрещая что-либо, принимая или отменяя нормативные правовые акты. Основная тяжесть по решению проблем удовлетворения основных потребностей населения ложится на органы местного самоуправления, которые в рамках муниципального образования выступают в качестве единой системы, обеспечивающей постоянную легитимизацию местного сообщества.

В ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации закреплено, что охрана общественного порядка как вопрос местного значения осуществляется органами местного самоуправления. В соответствии с подп. 33 п. 1 ст. 14 и подп. 37 п. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения и городско-го округа относится создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка. Согласно подп. 8 п. 1 ст. 15 и подп. 9 п. 1 ст. 16 этого акта организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией относится к вопросам местного значения соответственно муниципального района и городского округа, однако п. 3 ст. 83 данного Закона устанавливает, что эти нормы вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Такой акт

до сих пор не принят, муниципальная милиция существовала в отдельных муниципальных образованиях в качестве эксперимента¹. При внесении изменений в законодательство в связи с введением в действие Федерального закона «О полиции»² законодатель проигнорировал положения Закона № 131-ФЗ, оставив в нем нормы о муниципальной милиции неизменными. Таким образом, можно сделать вывод, что об этих положениях забыли либо планируется одновременное существование полиции как государственного органа и муниципальной милиции.

В широком смысле к охране общественного порядка можно отнести также деятельность органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма и экстремизма; минимизации и (или) ликвидации их последствий; предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; обеспечения первичных мер пожарной безопасности; организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования; осуществления муниципального лесного контроля и надзора (ст. 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ).

Охрана общественного порядка есть деятельность, сопряженная с систематическим ограничением прав человека, именно поэтому сфера данных отношений – одна из наиболее регламентированных. Местное сообщество в немногих отношениях мо-

¹ О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления: Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115 // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4783 (утратил силу).

² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8, 10 февр.

жет напрямую участвовать в реализации охраны общественного порядка, оно нуждается в муниципальном образовании, с помощью которого происходит постоянная легитимизация населения муниципального образования, последнее представляет интересы местного сообщества, организуя охрану общественного порядка.

Местным сообществам требуется представительство и защита своих интересов и прав, гарантированных государством. «Реализация данной функции преследует цель обеспечить учет мнения населения муниципальных образований, гарантируемых государством интересов и прав местного самоуправления при выработке и осуществлении государственной политики в разных сферах общественной жизни, при решении важнейших вопросов государственной и общественной жизни»¹.

В некоторых случаях население муниципального образования может самостоятельно, используя институты и формы прямой демократии (референдумы, сходы и т. д.), высказать свое мнение, иногда учет мнения местного сообщества обязателен, например при изменении границ муниципального образования. Однако в большинстве случаев представительство и защита интересов населения муниципального образования возлагается на органы местного самоуправления.

В частности, представительные органы муниципального образования реализуют право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта федерации (п. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²), муниципальные органы и должностные лица имеют право обращаться в государственные органы с заявлениями, которые должны быть рассмотрены в обязательном порядке. Органы и должностные лица местного самоуправления имеют право также на судебную защиту, в том числе в Конституционном Суде РФ.

¹ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 135.

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Муниципальные образования могут в целях представительства и защиты прав местных сообществ участвовать в работе консультативных органов при органах государственной власти, создавать общероссийские, межрегиональные и региональные ассоциации и союзы (объединения) муниципальных образований. Муниципальные образования защищают права населения муниципальных образований и на международном уровне, представляя местные сообщества России в таком органе Совета Европы, как Конгресс региональных и местных властей Европы.

Защищая интересы местных сообществ, органы местного самоуправления выступают не как носители собственной воли, но как часть муниципального образования, обеспечивающего вторичную (постоянную) легитимизацию местного сообщества, представляя его политически.

Глава 3

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ИНСТИТУТ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Механизм наделения муниципальных образований обязанностью обеспечения прав и свобод человека и гражданина

В настоящем исследовании уже говорилось, что в российской юридической науке существуют разные точки зрения на то, к роду каких явлений относится муниципальное образование. По мнению П. А. Астафичева, это территориальное объединение граждан¹, В. Е. Чиркина – с одной стороны, это территориальное образование, а с другой – территориальный публичный коллектив², А. Н. Костюкова – публично-правовая фикция³, С. Г. Соловьева – специфический субъект правоотношений⁴, М. М. Курячей – территориальный предел (осуществления местного самоуправления)⁵, В. И. Михайлова, а также представителей экономической науки муниципального управления – целостная система отношений⁶.

На периферии научных исследований оказался тот факт, что муниципальное образование – это не только субъект права или система отношений, а институт, обеспечивающий права и свободы человека и гражданина, поскольку в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина опреде-

¹ Астафичев П. А. Указ. соч. С. 24.

² Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. С. 39.

³ Костюков А. Н. Указ. соч. С. 58.

⁴ Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. С. 175.

⁵ Курячая М. М. Указ. соч. С. 30.

⁶ Василевская А. Д. Указ. соч.; Демьяненко А. Н., Обушков А. Л. Указ. соч. С. 18; Латин В. А. Указ. соч. С. 52; Михайлов В. И. Указ. соч. С. 62; Патрушев В. И. Указ. соч. С. 58–59.

ляют деятельность местного самоуправления, вследствие чего их соблюдение провозглашается в муниципальном праве принципом местного самоуправления¹. С точки зрения О. Н. Дорониной, легальное определение местного самоуправления, данное в ч. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, в которой указывается на то, что оно осуществляется «в рамках закона» и «в интересах местного самоуправления», позволяет сделать вывод, что на местное самоуправление как институт публичной власти накладываются обязанности:

по соблюдению конституционных прав и свобод человека и гражданина;

созданию условий для наиболее полной реализации прав и свобод граждан;

предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина;

восстановлению в отдельных случаях нарушенных прав и свобод на территории муниципального образования².

Как отмечает Н. В. Витрук, организационно-управленческая деятельность служит общим условием (универсальной предпосылкой) действительности всей системы гарантий прав, обязанностей и законных интересов личности, это «гарантия гарантий»³, а муниципальное образование является тем институтом, структурой, в рамках которой претворяется в жизнь деятельность органов местного самоуправления. Однако в трудах по муниципальному праву вопросы, связанные с осуществлением права на местное самоуправление, как правило, рассматриваются вне прямой взаимосвязи с муниципальным образованием⁴. В качестве исключения можно отметить монографию О. И. Баженовой «Муниципальное образование как субъект права», где

¹ *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Указ. соч. С. 113–114.

² *Доронина О. Н.* Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2011. № 1. С. 17.

³ *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 309.

⁴ *Еремин А. Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003.

она рассматривает муниципальное образование в том числе как форму правопользования гражданами конституционным правом на местное самоуправление, обосновав это тем, что коллективное по природе конституционное право на местное самоуправление требует введения в правовой оборот (на уровне нормативного опосредования) понятия, которое позволит продемонстрировать коллективную природу реализуемой гражданами свободы (и в своей идее, и в прикладном плане)¹.

В настоящем исследовании используется термин «обеспечение прав и свобод человека и гражданина» в рамках муниципального образования, а не их «реализация», «охрана» или «защита», поскольку последние отличаются друг от друга целями: цель реализации – получить то благо, которое предусмотрено субъективным правом, охраны и защиты – предупредить правонарушение, устранить причины, его порождающие (охрана), и восстановить процесс реализации, если он прервался (защита), т. е. охрана и защита прав служат обеспечению реализации прав; обеспечение прав представляет собой систему политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных мер и условий, способствующих наиболее полному пользованию человеком и гражданином социальными благами².

Муниципальные органы называются «едва ли не главным субъектом в механизме обеспечения прав и свобод личности»³. Так, цель правозащитной деятельности институтов местного самоуправления – стремление к состоянию реальной защищенности населения муниципального образования и достижению заявленной цели, которое должно способствовать решению следующих задач:

¹ *Баженова О. И.* Муниципальное образование как субъект права. С. 72.

² *Киричек Е. В.* Теоретико-правовой анализ понятий «обеспечение», «реализация», «охрана» и «защита» в контексте прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Право и политика: история и современность: тез. докл. и сообщений Междунар. науч.-практ. конф. (30 мая 2007 г.) / отв. за вып. М. А. Буцакова. Омск, 2007. С. 47.

³ *Сытников Д. О.* Место и роль муниципальных органов в механизме реализации социально-экономических прав и свобод человека и гражданина // Юрид. мир. 2008. № 9. С. 73.

1) создание полноценного правозащитного пространства в рамках муниципальных образований на основе общепризнанных принципов и стандартов;

2) налаживание функционирования имеющихся институтов защиты, а также учреждение и стимулирование формирования новых необходимых правозащитных органов и организаций;

3) повышение эффективности правозащитных процедур, рассчитанных на защиту прав и свобод различных групп и категорий лиц¹.

Муниципальное образование выступает частью социально-юридического механизма обеспечения прав человека, под которым понимается «система ценностей, принципов, а также институциональных, нормативных, процедурно-организационных и контрольных элементов, которые, взаимодействуя, влияют на поведение личности, состояние конституционного порядка и общества. Теоретически данный механизм можно разделить на четыре основных блока:

первый блок – базовый: его ядро составляет человек как высшая ценность;

второй блок – это принципы прав человека: гуманизм, справедливость, равенство, свобода, личная неприкосновенность, прямое действие Конституции и др.;

третий блок – социальные институты и нормативные установления, через которые жизнеутверждающие ценности и принципы прав человека получают непосредственное обоснование, закрепление и осуществление;

четвертый блок – процедурно-контрольный: он организационно и процессуально упорядочивает отношения в сфере прав человека, создает наиболее благоприятные условия для реализации гражданами прав и свобод, укрепления законности, общественной и личной безопасности»². Муниципальное образование относится к третьему блоку социально-юридического механиз-

¹ Шитов В. П. Конституционно-правовой механизм правозащитной деятельности местного самоуправления в России // Социология власти: науч. и общественно-полит. журн. 2009. № 4. С. 185.

² Мордовец А. С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Правоведение. 1996. № 4. С. 4.

ма обеспечения прав человека, через него получают непосредственную реализацию не только жизнеутверждающие ценности и принципы прав человека, но и сами права и свободы человека и гражданина.

Существования муниципального образования, т. е. муниципальных структур: органов муниципального образования и непосредственных форм муниципального народовластия, выполняющих функции органов муниципального образования, – недостаточно для обеспечения муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина. Любая деятельность в этой сфере с применением властных полномочий невозможна без юридического санкционирования государства, которое происходит в России на конституционном и международно-правовом уровнях и в рамках принятия федеральных законов и включения в этот процесс субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ определяет три формы деятельности, в пределах которых местное самоуправление¹ обеспечивает права и свободы человека и гражданина:

- решение вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130);
- распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130);
- осуществление отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 132).

В Основном законе РФ также говорится о поощрении органами местного самоуправления жилищного строительства, создании условий для осуществления права на жилище (ч. 2 ст. 40), об оказании гражданам бесплатно за счет средств бюджета, страховых взносов, других поступлений медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41), о принятии мер по развитию муниципальной системы здравоохранения (ч. 2 ст. 41), о гарантированности общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2 ст. 43), о том, что каждый вправе на конкурсной основе бесплатно полу-

¹ По формулировке авторов нашего Основного закона, фактически – муниципальные образования.

чить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ч. 3 ст. 43).

По терминологии Европейской хартии местного самоуправления полномочия органов местного самоуправления осуществляются в сфере «публичных дел» (ст. 3). Этот документ допускает делегирование центральным или региональным органом власти полномочий органу местного самоуправления (п. 5 ст. 4).

Закон № 131-ФЗ определяет вопросы местного значения, распределяя их между поселениями, муниципальными районами и городскими округами (ст. 14, 15 и 16); полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 17); порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19); правовое регулирование осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 20) и государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 21); права органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, в том числе на участие в осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (ст. 14¹, 15¹ и 16¹).

В юридической науке высказывается мнение, что законодателем допущена принципиальная ошибка в выборе метода правового регулирования компетенции органов местного самоуправления в данной сфере. Диспозитивный способ нормативно-правовой регламентации компетенции муниципальных образований некоторых типов, основанный на предоставлении права органам местного самоуправления муниципальных образований прини-

мать участие в осуществлении государственных полномочий, которыми они не наделены законом, противоречит императивному характеру публично-властных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления как органами публичной власти. Реализация на практике таких законодательных установлений ставит обязанность власти обеспечить реализацию прав граждан (прежде всего в социальной сфере) в зависимость от усмотрения органов местного самоуправления. Тем самым граждане, проживающие на территории разных муниципальных образований, ставятся в заведомо неравные условия получения государственных и муниципальных услуг¹.

Федеральными законами на муниципальные образования возложены следующие не относящиеся к вопросам местного значения обязанности по осуществлению государственных полномочий, не переданные им в соответствии с порядком, предусмотренным ст. 19 Закона № 131-ФЗ:

принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения (ст. 14 Жилищного кодекса РФ);

согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (ст. 14 ЖК РФ);

проведение конкурса по выбору управляющей компании (ч. 4 ст. 161 ЖК РФ, ст. 18 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»²);

создание условий для управления многоквартирными домами, в том числе организация проведения проверки управляющей компании; созыв собрания собственников помещений для решения вопросов о расторжении договора с управляющей организацией и о выборе новой управляющей организации или об изменении способа управления домом; содействие повышению уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, и организации обучения лиц, имеющих намерение осуществлять такую деятельность (кроме предоставления управ-

¹ Дементьев А. Н. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления. С. 51.

² Рос. газ. 2005. 12 янв.

ляющим организациям, товариществам собственников жилья либо жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам бюджетных средств на капитальный ремонт многоквартирных домов, которое обозначено как добровольное полномочие (ст. 165 ЖК РФ);

формирование земельных участков под многоквартирными домами (ст. 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»);

установление нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия (п. 3 ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон № 54-ФЗ)¹;

согласование изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия (ч. 5 ст. 5 Закона № 54-ФЗ);

назначение уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (п. 3 ч. 1 ст. 12 Закона № 54-ФЗ);

доведение до сведения организатора публичного мероприятия письменного мотивированного предупреждения о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции Российской Федерации и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях или уголовным законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 12 Закона № 54-ФЗ);

прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка (ст. 58 Налогового кодекса РФ);

¹ Рос. газ. 2004. 23 июня.

обеспечение выбора земельного участка по заявлению гражданина или юридического лица на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями (п. 2 ст. 31 Земельного кодекса РФ);

информирование органами местного самоуправления городских или сельских поселений населения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства (п. 3 ст. 31 ЗК РФ);

управление государственными землями до разграничения государственной собственности на землю (п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹);

регистрация трудового договора в органе местного самоуправления между работодателем-физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, и работником (ст. 303 Трудового кодекса РФ);

информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ)²;

¹ Рос. газ. 2001. 30 окт.

² Там же. 23 нояб.

участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов (ч. 4 ст. 17 Закона № 323-ФЗ);

участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах (ч. 5 ст. 17 Закона № 323-ФЗ);

реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 17 Закона № 323-ФЗ);

предоставление жилых помещений муниципального жилищного фонда гражданам отдельных категорий в особом порядке: Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, Героям Социалистического Труда и лицам, награжденным орденами Славы, Трудовой Славы, «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» (п. 2 ст. 5 Закона от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»¹, п. 3 ст. 3 Федерального закона от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»²);

создание условий для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования прежде всего посредством гуманитаризации всей системы образования, поддержки и развития сети специальных учреждений и организаций – школ искусств, студий, курсов, любительского искусства (самодеятельного художественного творчества), сохранения бесплатности для населения основных услуг общедоступных библиотек, а также публикации для сведения населения ежегодных данных о социокультурной ситуации (ст. 30 Основ

¹ Рос. газ. 1993. 10 февр.

² Там же. 1997. 21 янв.

законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1¹) и др.

Федеральный законодатель также установил перечни отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, которыми могут наделяться органы местного самоуправления законами субъекта РФ (пп. 2 и 6 ст. 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). На практике субъекты федерации чаще всего передают органам местного самоуправления полномочия в сфере:

- 1) государственной регистрации актов гражданского состояния;
- 2) лицензирования розничной продажи алкогольной продукции;
- 3) лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов;
- 4) лицензирования образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений;
- 5) совершения нотариальных действий;
- 6) назначения и осуществления компенсационных выплат;
- 7) ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;
- 8) медико-социальной экспертизы;
- 9) установления значений отдельных корректирующих коэффициентов для расчета единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности;
- 10) порядка пользования отдельными природными ресурсами;
- 11) формирования и организации деятельности административных комиссий на территориях субъектов Российской Федерации;
- 12) организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству и т. д.²

¹ Рос. газ. 1992. 17 нояб.

² Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России: учеб. пособие. М., 2007. С. 178.

Вопросы местного значения муниципальных образований имеют прямое отношение к правам и свободам человека и гражданина. Как отмечается в муниципально-правовой науке, «сама природа вопросов местного значения такова, что в преобладающей массе они ориентированы на защиту и гарантирование прав граждан, создание надлежащих условий их реализации»¹.

К обеспечению прав и свобод человека и гражданина на местном уровне имеет отношение также деятельность органов местного самоуправления в соответствии с положениями ч. 2 ст. 14¹, ч. 2 ст. 15¹ и ч. 2 ст. 16¹ Закона № 131-ФЗ, предусматривающими возможность для этих органов решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов. Данные положения можно рассматривать как наделение органов местного самоуправления полномочием устанавливать дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина².

Определение круга вопросов местного значения, порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и осуществления ими прочих полномочий является частью процесса создания государством механизма по обеспечению прав и свобод человека и гражданина на местном уровне. В настоящем исследовании уже описывались предыдущие стадии данного процесса в демократических государствах – конституционно-правовое закрепление института местного самоуправления, учреждение института организационно-правовой формы местного самоуправления (в Российской Федерации – муниципального образования) и создание конкретных муниципальных образований.

¹ Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 454.

² Доронина О. Н. Указ. соч. С. 18.

§ 2. Права и свободы человека и гражданина, обеспечиваемые муниципальным образованием

Муниципальное образование в первую очередь обеспечивает права на осуществление местного самоуправления, закрепленные в ст. 3 Закона № 131-ФЗ. Право на осуществление местного самоуправления было установлено и в ст. 3 Закона № 154-ФЗ. В обоих законах говорится, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, при помощи иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 3 Закона № 313-ФЗ). В Законе № 154-ФЗ обращалось внимание на то, что названное право осуществляется в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан, также в этом акте право на осуществление местного самоуправления иногда называлось правом на местное самоуправление. Различия в упомянутых статьях законов незначительны. В Законе № 154-ФЗ сделан больший акцент на раскрытие данного права через субъективное избирательное право, право на доступ к муниципальной службе, обращение в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина. В Законе же № 131-ФЗ законодатель, говоря о правах на осуществление местного самоуправления, делает оговорку о наличии в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами таких прав у иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования. Также ч. 2 ст. 3 этого акта содержит основания ограничения федеральным законом права на осуществление местного самоуправления, дублирующие основания ограничения всех прав и свобод человека и гражданина, установленные Конституцией России, о которых не говорилось в ст. 3 Закона № 154-ФЗ.

А. Р. Еремин полагает, что необходимо признать реализацию конституционного права на местное самоуправление комплексным правом, включающим общепризнанные и конституционно закрепленные права и свободы, но осуществляемые в пределах муниципального образования и имеющие целью организацию местного самоуправления на демократической основе с использованием государственно-правовых институтов¹. При этом он отмечает, что муниципальная реформа в Российской Федерации во многом напоминает государственное декретирование, а не удовлетворение «права граждан на местное самоуправление»². С точки зрения А. А. Замотаева, А. В. Кирилина и В. И. Шкатуллы, право на местное самоуправление – это не аналог прав граждан, а элемент квалификации местного самоуправления как одного из проявлений власти народа, так как необходимо разделять право граждан на участие в местном самоуправлении и право населения на осуществление местного самоуправления, последнее выступает составной частью права на власть и деятельность по осуществлению местного самоуправления и представляет собой не только право, но и обязанность³. В. И. Васильев делает вывод, что нужно четко различать право на местное самоуправление и право на осуществление местного самоуправления, поскольку они являются неодинаковыми юридическими категориями. Право на местное самоуправление в трактовке региональных властей в конце 90-х гг. прошлого века – это право иметь или не иметь самоуправление, а право на осуществление местного самоуправления есть субъективное право, содержание которого не связано с учреждением или упразднением местного самоуправления как такового⁴. Ученый не соглашается с теми, кто полагает, что на-

¹ *Еремин А. Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. С. 10.

² *Еремин А. Р.* Право граждан на местное самоуправление // Правоведение. 1998. № 3. С. 44.

³ Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. В. И. Шкатуллы. М., 2005. С. 44.

⁴ *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 174–175.

селение должно обладать возможностью выбора между государственным и муниципальным обеспечением качества своей жизни¹. Он делает такой вывод из того, что местное самоуправление признано основой конституционного строя, а также ссылается на Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»². Согласно этому акту граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Комментируя данное Постановление, Н. С. Бондарь отметил, что в основе вывода Суда о неконституционности и самоликвидации местного самоуправления на определенной территории лежит понимание сложной природы местного самоуправления, в конституционной характеристике которого сочетаются как институты прав и свобод граждан, так и организации публичной власти³. Также ученый, проанализировав практику Конституционного Суда РФ, обращает внимание на то, что в актах этого органа говорится:

о праве населения (или поселений) на местное самоуправление;
праве населения на осуществление местного самоуправления;
праве граждан на осуществление местного самоуправления;
праве граждан на участие в осуществлении местного самоуправления.

¹ Бурмистров А. С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления // Учен. зап. СПб., 2000. Вып. 5. С. 113; Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2003. С. 148.

² СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

³ Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев. М., 2002. Т. 3. С. 138.

В некоторых случаях данное конституционное право может раскрываться Конституционным Судом РФ по-разному в рамках одного и того же решения. С точки зрения Н. С. Бондаря, вряд ли есть основание усматривать в этих понятиях некие противоречия, учитывая сложную комплексную природу данного права и многоаспектность проявления его субъективно-личностных и публично-правовых начал¹. И. В. Бабичев, Е. С. Шугрина и А. А. Сергеев, как и В. И. Васильев, утверждают, что иногда в теории говорится о «праве граждан на местное самоуправление», но такой подход не вполне верен. По их мнению, местное самоуправление нельзя сводить к субъективному праву, оно в обязательном порядке организуется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Население муниципального образования обладает коллективным правом на осуществление местного самоуправления в границах муниципального образования, гражданин Российской Федерации обладает индивидуальным правом на участие в осуществлении местного самоуправления². О различии права на местное самоуправление и права на осуществление местного самоуправления писала в своей диссертации Е. С. Шугрина, охарактеризовав последнее как совокупность индивидуальных и коллективных прав³. Также она отмечает, что если местное самоуправление, являясь одной из основ конституционного строя, не может быть ограничено, то право на осуществление местного самоуправления может быть ограничено в порядке ч. 3 ст. 55 Конституции РФ⁴. В настоящем исследовании уже показывались противоречия, возникающие при обозначении местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя, поэтому оно не может быть ограничено как основа конституционного строя, и корректнее было бы утверждение о недопустимости устранения из российского права института местного самоуправления, поскольку обяза-

¹ Бондарь Н. С. Указ. соч. С. 507–508, 511–512.

² Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. С. 30.

³ Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 7.

⁴ Там же. С. 18.

тельность и гарантированность его существования закреплены в Конституции России. Необходимо отметить и неопределенность содержания выражения «ограничение местного самоуправления как основы конституционного строя». С одной стороны, никто не может сужать конституционные гарантии местного самоуправления, с другой – многие аспекты законодательной деятельности по регулированию общественных отношений, связанных с местным самоуправлением, можно рассматривать как ограничение местного самоуправления, пределов деятельности органов местного самоуправления, например, с помощью составления перечня вопросов местного значения.

В юридической науке также высказывалось мнение, что право граждан на осуществление местного самоуправления представляет собой гарантированное Конституцией РФ, федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами субъективное право граждан на осуществление публичной муниципальной власти, другими словами, на управление делами местного сообщества или на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, а также в отдельных случаях – и иных задач, возлагаемых на муниципальное сообщество государством посредством широкого перечня форм и способов участия в жизни муниципального сообщества (муниципальные референдумы и выборы, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, обращения в органы местного самоуправления, участие в опросах, работа в органах местного самоуправления и т. д.)¹.

Дискуссионным является вопрос об индивидуальном или коллективном характере права на местное самоуправление. В. А. Четвернин считает, что коллективное право граждан на местное самоуправление производно от индивидуального права гражданина на самостоятельное – совместно с другими гражданами – решение вопросов местного значения, в частности на участие в формировании и осуществлении местного самоуправления; последнее конкретизируется в конституционных избира-

¹ Битюков А. В. Конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления в реформационный период в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14.

тельных правах граждан и праве петиций (ч. 2 ст. 32, ст. 33 Конституции). С учетом ч. 1 ст. 55 Конституции, гарантирующей помимо перечисленных в ней другие общепризнанные права и свободы человека и гражданина, можно говорить об индивидуальном праве на местное самоуправление¹. Е. В. Гриценко обращает внимание на то, что Конституционный Суд РФ не проводит качественных различий между комплексным конституционным правом населения на осуществление местного самоуправления и составляющими его отдельными правами в сфере местного самоуправления, имея в виду одного и того же субъекта – гражданина (граждан)².

А. Р. Еремин полагает, что поскольку местное самоуправление реализуется местным населением (сообществом), то оно и является носителем права на местное самоуправление, а возможности членов местного сообщества производны от права сообщества. Этим право на местное самоуправление в корне отличается от так называемых коллективных прав, принадлежащих все-таки отдельным индивидам, не имеющим возможности реализовать их самостоятельно и нуждающимся в объединении, которое не всегда приобретает собственную правосубъектность, а если приобретает, то права этой общности вторичны относительно прав составивших ее личностей. В случае с правом на местное самоуправление гражданин обладает правом на участие в самоуправлении³. Но тогда непонятно: право на осуществление местного самоуправления – это индивидуальное или коллективное право? Представляется более близкой к истине точка зрения С. А. Авакьяна и Н. С. Тимофеева: «Российская конституционная концепция местного самоуправления строится на наличии личного права каждого гражданина и коллективного права граждан (населения) на осуществление местного самоуправления, поскольку Конституция Российской Федерации и Федеральный закон

¹ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин М., 1997. С. 99-100.

² Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 316.

³ Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 23.

2003 г. „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ говорят о том, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, использования иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Множественное число – „граждане“ – не означает, что данное право осуществляется только коллективно, ведь участие в голосовании, в обсуждении вопросов местного значения и т. д. предполагает индивидуальное и добровольное желание гражданина участвовать в соответствующем мероприятии... Коллективное право населения на местное самоуправление реализуется одновременно с правом на местное самоуправление граждан как жителей муниципального образования. Это право основано на конституционных принципах, которые являются общими для всей системы институтов правового положения личности, а также непосредственной демократии. Между индивидуальной и коллективной формами осуществления местного самоуправления нет противостояния, одно без другого невозможно. Во многих случаях результат достигается лишь при коллективных формах местного самоуправления (выборы, работа представительных органов муниципальных образований, публичные слушания и т. д.), но сами они возможны на базе индивидуального участия граждан»¹.

И. В. Новикова рассматривает в качестве субъектов права на осуществление местного самоуправления население муниципального образования как первичный коллективный субъект; дееспособных граждан, постоянно или преимущественно проживающих на определенной территории, объединенных общими целями по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного самоуправления – как первичных индивидуальных субъектов; главу муниципального образования, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, главу местной администрации, депутатов представительного органа муниципального

¹ Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л. и др. Муниципальное право России: учеб. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2009. С. 125.

образования и др. – как вторичных индивидуальных субъектов¹. Е. С. Шугрина считает, что к данной классификации надо добавить и вторичных коллективных субъектов (органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления)².

Существует ли единое право на участие в осуществлении местного самоуправления или наличествуют права на участие в реализации местного самоуправления посредством муниципальных выборов, иных форм муниципальной непосредственной демократии и через выборные и иные органы местного самоуправления? В пользу последней точки зрения говорит отсутствие данной возможности в Конституции РФ и изменение терминологии в федеральном законодательстве. Как отмечалось, если в Законе № 154-ФЗ провозглашалось право на осуществление местного самоуправления, то в Законе № 131-ФЗ – права на осуществление местного самоуправления. Однако существование права и то, является ли оно основным, не зависит исключительно от воли авторов Конституции или законодателей.

Права человека – порождения исторического процесса, и степень их реализации в конкретном обществе обуславливается уровнем развития политической и правовой культуры³. Творцы

¹ Новикова И. В. Судебная защита права на местное самоуправление в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 60.

² Шугрина Е. С. Субъекты конституционного права на осуществление местного самоуправления. С. 125.

³ Современная концепция прав человека говорит об их естественном характере и неотчуждаемости, однако эти признаки нужно рассматривать в историческом и «утилитарном» аспектах. Идеи о естественных и неотчуждаемых правах человека были средствами разрушения феодальных, абсолютистских представлений о взаимоотношениях государства, абсолютного монарха и личности во время буржуазно-демократических революций. Данные концепции неприменимы к первобытному обществу, в античности мы видим только их зарождение, а в Средневековье – почти полное забвение. При этом до Нового времени и начала создания колоний европейскими государствами труды античных философов, ставшие основой идеологии, провозгласившей неотчуждаемость и естественный характер прав человека, были известны только представителям европейской и арабской цивилизаций, причем последняя данные идеи не востребовала, а в России до создания Петром I первых светских образовательных и научных учреждений эти идеи, если и были известны, то не могли оказывать какое-либо влияние на российскую общественную жизнь. В настоящий момент «утилитарный» аспект естественного и неотчуждаемого характера прав человека позволяет ограничивать власть государства и является частью

конституций не монополисты в сфере правового регулирования вопросов, связанных с правами человека, и законодатели или правоприменители могут модифицировать перечень основных прав человека и гражданина без корректировки текста Основного закона. Из этого следует вывод, что право на участие в осуществлении местного самоуправления является основным, вне зависимости от того, зафиксировано оно в Конституции или нет. Российский опыт в этой сфере наглядно показывает, что немногого может добиться законодатель в вопросах, связанных с правами человека, только провозглашая их, но, не развивая политическую и правовую культуру, без которой даже самые совершенные механизмы обеспечения, реализации и защиты прав человека не будут эффективно работать. В качестве другого примера, когда воля авторов Конституции в сфере прав человека неабсолютна, можно привести, как это ни странно, одну из старейших в мире Конституцию США, в которой есть примеры фактически не действующих норм, регулирующих права человека. Например, в поправке III к Основному закону США говорится, что в мирное время нельзя помещать солдат ни в каком доме без согласия его владельца, а в военное время можно помещать только таким способом, который будет предписан законом¹. Таким образом, общество в лице законодателей, судей конституционных и уставных судов, ученых-правоведов и простых правоприменителей может дополнить перечень конституционных прав человека и гражданина и формально-юридически ввести их в законы и акты конституционных и уставных судов.

Право на участие в осуществлении местного самоуправления появилось как естественное следствие закрепления в Конституции Российской Федерации демократического характера Российского государства (ч. 1 ст. 1), нормы, установившей, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через орга-

теории конституционализма, на которой базируются все демократические основные законы. Поэтому можно сделать вывод, что теория о естественности и неотчуждаемости прав человека не абсолютна и ограничена определенной временной и географической системой координат и права человека становятся неотчуждаемыми и естественными после их осознания обществом таковыми.

¹ Конституции зарубежных стран. С. 197.

ны местного самоуправления (ч. 2 ст. 3), прав граждан РФ участвовать в управлении делами государства как напрямую, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32), избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, принимать участие в референдуме (ч. 2 ст. 32). Как отмечает А. В. Битюков, право граждан на осуществление местного самоуправления закономерно вытекает из более общего права народа на власть, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ¹. Право на участие в осуществлении местного самоуправления должно действовать в любом демократическом государстве, поскольку при таком политическом режиме не может быть публичных управленческих структур, в том числе местных, выведенных из-под контроля народа, подтверждением этому служит принятие Европейской хартии местного самоуправления.

Наличие муниципальных институтов не означает реализации права на участие в осуществлении местного самоуправления. Во-первых, «местное самоуправление» может носить формальный характер, не обладая на практике всеми признаками этого явления. Во-вторых, возможны дискриминация отдельных социальных групп, лиц, проживающих на определенных территориях, создание препятствий для реализации ими права на участие в осуществлении местного самоуправления. В качестве примера можно привести фактическое лишение данного права в нашей стране лиц, которые в силу различных причин вообще не регистрируются по месту жительства или вынуждены регистрироваться не по месту постоянного или временного проживания. В частности, есть юридические препятствия для регистрации постоянного места жительства лиц, вновь прибывших в Москву. Полноценная реализация права на участие в осуществлении местного самоуправления является «лакмусовой бумажкой», показывающей реальную степень воплощения идей местного самоуправления.

Право на участие в осуществлении местного самоуправления невозможно реализовать вне муниципального образования географически и (или) организационно, не позиционируя себя

¹ Битюков А. В. Указ. соч. С. 14.

в качестве члена местного сообщества муниципального образования, существующего, создаваемого или реорганизуемого. Муниципальное образование – это институциональная публично-властная форма реализации права на участие в осуществлении местного самоуправления. В теории государства и права в качестве форм реализации норм права рассматривают осуществление прав, исполнение обязанностей и соблюдение обязанностей¹. Чтобы различать их, необходимо сделать акцент на том, что такая форма реализации прав, как муниципальное образование, институциональна, выступает элементом социальной структуры в отличие от форм реализации норм права как видов деятельности. Одни институциональные формы реализации прав человека и гражданина (например, общества с ограниченной ответственностью) могут относиться к частному праву, другие – к публичному праву, но при этом не обладать властными полномочиями (политические партии). Структуры муниципального образования принадлежат публичному праву и наделены полномочиями принимать общеобязательные решения, поэтому можно сделать вывод о публично-властном характере данной формы реализации прав человека и гражданина.

Муниципальное образование отличается от других публично-властных форм реализации прав человека и гражданина тем, что в первую очередь обеспечивает право на участие в осуществлении местного самоуправления. Обычно данное право осуществляется в муниципальном образовании. Даже если оно защищается территориально вне муниципального образования, например в Верховном Суде РФ, то кто бы ни выступал субъектом данного права (член местного сообщества или само сообщество), мы говорим о лицах, проживающих в пределах муниципального образования. Если муниципальное образование еще не создано и граждане защищают право на участие в осуществлении местного самоуправления (например, граждане, проживающие на межселенных территориях муниципального района), то они будут требовать создания муниципального образования или присоединения тер-

¹ Мелехин А. В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс».

ритории, на которой они проживают, к территории существующего муниципального образования.

Право на участие в осуществлении местного самоуправления не является суммой юридических возможностей в данной сфере. Так, законодатель может одновременно ограничить право на участие в местных референдумах, увеличив количество требуемых для проведения местного референдума подписей, и право на участие в муниципальных выборах, обязав проводить выборы в представительный орган муниципального образования полностью по пропорциональной избирательной системе, а также отменив прямые выборы населением главы муниципального образования. Возможно, каждая из этих мер в отдельности не нарушение права на участие в осуществлении местного самоуправления, но применение сразу нескольких таких ограничений может рассматриваться как умаление данного права.

Другой дискуссионный вопрос: чем является право на участие в осуществлении местного самоуправления – правом человека или гражданина? Как отмечалось, законодатель называет данную возможность «правами граждан Российской Федерации» (ст. 3 Закона № 131-ФЗ), но допускает к его реализации иностранцев. В частности, право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления может осуществляться иностранными гражданами, постоянно и законно проживающими на территории России, если с их государством Российская Федерация заключила международный договор, предоставляющий аналогичное право гражданам России, постоянно и законно проживающим на территории соответствующего государства. Однако с уверенностью можно утверждать, что право на участие в осуществлении местного самоуправления нельзя назвать правом человека. Сложившаяся ситуация позволяет сделать вывод, что классификация юридических возможностей личности на права человека и права гражданина в некоторой степени не отвечает современным реалиям.

Право на участие в осуществлении местного самоуправления – это не прирожденная или неотъемлемая, а установленная возможность, она относится к тем, «которые не даны от природы, а устанавливаются в результате индивидуальных или кол-

лективных усилий, в том числе государства и общественных объединений»¹. При классификации прав и свобод человека и гражданина на фундаментальные и производные право на участие в осуществлении местного самоуправления можно отнести к производному праву от юридической возможности на участие в управлении публичными делами. Если систематизировать права и свободы на конституционные и основные, то право на участие в осуществлении местного самоуправления является основным, т. е. базовым и не закрепленным в Конституции РФ, более того, оно названо таковым в акте Конституционного Суда Российской Федерации². При разграничении прав и свобод человека и гражданина на негативные (существующие независимо от государства) и позитивные (требующие для осуществления определенных действий государства)³ право на участие в осуществлении местного самоуправления может быть как политическое право (т. е. как обеспеченная человеку законом и публичной властью возможность участия (как индивидуально, так и коллективно) в общественно-политической жизни государства и осуществлении государственной власти⁴, а также, необходимо добавить, – в общественно-политической жизни муниципального образования и осуществлении местного самоуправления) отнесено к негативным, однако оно не может быть реализовано без создания государством правовой и институциональной инфраструктуры (законодательства о местном самоуправлении, муниципальных выборах и местном референдуме, муниципальных образованиях, системе избирательных комиссий и т. д.).

Границы муниципального образования определяют просто территориальные пределы (например, избирательного округа) или территориальные пределы компетенции тех институтов, без которых нельзя воплотить в жизнь юридические возможности,

¹ Капицын В. М. Права человека и механизмы их защиты: учеб. пособие. М., 2003. С. 43.

² Пункт 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П.

³ Белякович Н. Н. Права человека и политика: философско-правовые основы. Минск, 2009. С. 65.

⁴ Васильева Т. А., Карташкин В. А., Колесова Н. С. и др. Права человека: учеб. для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2001. С. 151.

связанные с осуществлением местного самоуправления. Определение территориальных пределов в данном случае особо важно, так как фиксация границ муниципального образования устанавливает территориальные пределы реализации права на осуществление местного самоуправления. Адрес места жительства в нашей стране часто определяется с помощью указания населенного пункта, а в территориальные пределы поселения включаются не только исторически сложившиеся земли населенных пунктов, но и прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения (п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ). Территориальные пределы внутригородских территорий города федерального значения по определению – это часть территории соответствующего города, поэтому знание только адреса места жительства субъекта права на участие в осуществлении местного самоуправления не является достаточной информацией, чтобы определить территориальные пределы осуществления данного права, для этого необходимо знать границы территории муниципального образования.

В муниципальном образовании право на осуществление местного самоуправления обеспечивается при решении следующих вопросов местного значения¹:

формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением данного бюджета;

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования;

владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

установление официальных символов муниципального образования;

¹ Как отмечалось, вопросы местного значения, осуществляемые на территории муниципального района, разделены законодателем между данной разновидностью муниципального образования и поселениями, находящимися на территории муниципального района. Здесь и далее вопросы местного значения и полномочия по их решению приводятся в формулировках, данных в Законе № 131-ФЗ.

организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

В муниципальном образовании также обеспечиваются следующие конституционные права и свободы¹:

право на жизнь (участие в профилактике терроризма и экстремизма, предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, организация деятельности аварийно-спасательных служб и т. д.);

право свободно передвигаться (осуществление дорожной деятельности, обеспечение безопасности дорожного движения, муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог и др.);

право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (утверждение правил земле-

¹ Здесь и далее конституционные права и свободы человека и гражданина приводятся в формулировках, содержащихся в Конституции РФ.

пользования и застройки, выдача и аннулирование разрешений на установку рекламных конструкций, содействие и развитие малого и среднего предпринимательства, осуществление мер по противодействию коррупции и пр.);

право на отдых (организация физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обустройства мест массового отдыха);

право и обязанность родителей заботиться о детях, их воспитании (организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования, отдыха детей в каникулярное время, мероприятий по работе с детьми и молодежью);

право на жилище (обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, строительство муниципального жилищного фонда и др.);

право на охрану здоровья и медицинскую помощь (создание условий для оказания медицинской, в том числе первичной, помощи населению);

право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (организация мероприятий по охране окружающей среды, утилизации и переработке отходов, благоустройство территории и т. д.);

право на образование (организация общедоступного и бесплатного начального, основного, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования);

свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, промыслов);

право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (организация библиотечного обслуживания, популяризация и охрана объектов культурного наследия).

Если принять во внимание существование государственных полномочий, передаваемых муниципальному образованию, то можно сделать вывод, что оно помимо перечисленных обеспечивает следующие конституционные права и свободы человека и гражданина на:

выбор места пребывания и жительства;

объединение, в том числе создание, профессиональных союзов для защиты своих интересов;

мирные собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;

труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда и другие права и свободы человека и гражданина.

Приведенные перечни прав и свобод человека и гражданина, обеспечиваемых муниципальным образованием, нельзя признать исчерпывающими, но они показывают, насколько широка деятельность структур этого публичного образования.

§ 3. Государственно-правовой механизм, поддерживающий обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина

Государственно-правовой механизм, поддерживающий обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, – это установленные государством взаимосвязанные и (или) взаимодействующие между собой правовые институты, предоставляющие возможности структурам муниципальных образований обеспечивать права и свободы человека и гражданина. Данный государственно-правовой механизм должен создавать необходимые условия для деятельности органов местного самоуправления и муниципальных непосредственных форм демократии, он направлен на недопущение или устранение пре-

пятствий этим структурам и гарантирует их право защищать свои интересы.

Описываемый механизм состоит из основ конституционного строя Российской Федерации, российского законодательства о местном самоуправлении, международных обязательств РФ в муниципально-правовой сфере, таких гарантий местного самоуправления, как:

установление обязанности выплаты компенсации местному самоуправлению расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

разработка государственных образовательных стандартов и организация подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных образований;

формирование совещательных органов при государственных должностных лицах по проблемам местного самоуправления;

разработка государственными органами и содействие разработке иными структурами методических материалов по порядку решения вопросов местного значения, реализации иных полномочий органами местного самоуправления;

установление ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов;

установление запрета на ограничение законных прав местного самоуправления; возможность обращения в суд, а также в прокуратуру по вопросам незаконности решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления (их должностных лиц);

установление права органов государственной власти на досрочное прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы;

закрепление права иного органа власти принять решение в случае бездействия органов, обязанных принять решение, необходимое для осуществления местного самоуправления в определенные сроки;

право местного самоуправления на судебную защиту и защиту системой прокуратуры;

право обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, обращения в прокуратуру;

право населения муниципального образования на отзыв выборных лиц местного самоуправления¹ и др.

Важнейшей базовой частью государственно-правового механизма, поддерживающего обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, являются основы конституционного строя государства. Данные фундаментальные положения придают государству особую качественную характеристику – оно становится конституционным, т. е. подчиненным конституции, праву (в естественноправовом смысле этого термина). Все демократические принципы и институты, в том числе принцип определения правами и свободами человека и гражданина смысла, содержания и применения законов, деятельности местного самоуправления, а также институт местного самоуправления служат реализации идеи конституционного государства и норм, закрепленных в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ.

Другой не менее важной частью названного механизма выступают существование законодательства о местном самоуправлении и признание международных обязательств в данной сфере. Эта часть описываемого механизма базовая, поскольку государство преимущественно проявляет свою волю с помощью правовых норм, и если бы законодательства о местном самоуправлении не было и государство не признавало таких обязательств, то местного самоуправления в его современном понимании не существовало бы, как и государственно-правового механизма, поддерживающего обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина.

В настоящем исследовании уже говорилось о появлении и развитии некоторых этапов федеральной юридической базы местного самоуправления в современной России. О международных

¹ Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатуллы. 2-е изд., доп. М., 2006. С. 42–43.

обязательствах Российской Федерации в сфере местного самоуправления можно сказать, что «при рассмотрении дел, связанных с осуществлением местного самоуправления, судами используются ссылки на международные документы, регулирующие как вопросы защиты прав человека в целом, так и непосредственно права, связанные с осуществлением местного самоуправления. В первую группу входят Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт „О гражданских и политических правах“ от 16 декабря 1966 г., Конвенция Совета Европы „О защите прав человека и основных свобод“ от 4 ноября 1950 г., Конвенция Международной организации труда от 28 июня 1930 г. № 29 и Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. Во вторую – Европейская хартия местного самоуправления, Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ в 1994 г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия»¹.

Установление обязанности выплаты компенсации органам местного самоуправления дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, как гарантия местного самоуправления закреплена в ст. 133 Конституции РФ, и ее выполнение позволяет муниципальным образованиям обеспечивать реализацию прав и свобод человека и гражданина, требующую финансовых ресурсов.

Возможность разработки государственных образовательных стандартов и организация подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных образований вытекают из ст. 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»², в которой закреплено, что взаимосвязь муници-

¹ Шугрина Е. С. Проблемы использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Право и политика. 2007. № 4. С. 56–57.

² О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Рос. газ. 2007. 7 марта.

пальной службы и государственной гражданской службы РФ обеспечивается посредством единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих. Законодательство допускает участие органов государственной власти субъектов РФ в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, занимающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, отнеся эту деятельность к полномочиям органов государственной власти субъекта федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета (подп. 63 п. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Эта гарантия местного самоуправления создает условия для обеспечения прав и свобод человека и гражданина муниципальными служащими на высоком профессиональном уровне.

Совещательные органы при государственных должностных лицах по проблемам местного самоуправления функционируют на различных уровнях государственной власти. В качестве примеров можно привести Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления¹, Совет по местному самоуправлению при Президенте Республики Башкортостан², Координационный совет префектуры Зеленоградского административного округа города Москвы и органов местно-

¹ О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления: Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 // СЗ РФ. 2007. № 45. Ст. 5642.

² О Совете по местному самоуправлению при Президенте Республики Башкортостан: Указ Президента Республики Башкортостан от 27 февраля 2004 г. № УП-116 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 6. Ст. 351.

го самоуправления¹. Существование таких органов обогащает управленческие связи между органами государственной власти и органами местного самоуправления, гармонизирует контакты между ними и создает более благоприятную среду для обеспечения муниципальными образованияами прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации² целью этой политики является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства. Для достижения указанной цели данная политика должна быть направлена:

на обеспечение реализации конституционных прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления;

создание условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;

обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

В рамках каждого из названных направлений необходимо обеспечить научно-методическую и организационно-методическую поддержку государством деятельности органов местного самоуправления. В связи с этим можно сделать вывод, что разработка государственными органами и содействие разработке иными структурами методических материалов по порядку решения вопросов местного значения, реализации иных полномочий органами местного самоуправления имеют прямое отношение к совершенствованию обеспечения муниципальными образованияами прав и свобод человека и гражданина.

¹ О Координационном совете префектуры Зеленоградского административного округа города Москвы и органов местного самоуправления: распоряжение префекта Зеленоградского административного округа города Москвы от 11 июня 2003 г. № 658-рп // URL: <http://www.moscowlaws.ru/index.php?ds=43539>.

² Раздел III Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // Рос. газ. 1999. 21 окт.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 Закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления несут ответственность согласно федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Е. С. Шугрина отмечает, что в пяти субъектах федерации (Амурская, Иркутская, Омская и Пензенская области, Корякский автономный округ) уже приняты законы, в которых регулируются все или большая часть составов административных правонарушений. Согласно Кодексу Нижегородской области об административных правонарушениях 2003 г. неисполнение решений органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий, влечет наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц (ст. 9.3). Протоколы об административных правонарушениях вправе составлять главы местного самоуправления (главы администраций) и их заместители (ст. 12.3). В Законе Удмуртской Республики от 16 ноября 2001 г. «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений» указано, что неисполнение требований нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а равно невыполнение в установленный срок постановлений должностного лица местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, если иное не установлено федеральным законодательством или этим Законом, влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных и юридических лиц (ст. 19). Протоколы вправе составлять исполнительные органы местного самоуправления (ст. 31), дела рассматриваются мировыми судьями (ст. 28). В ст. 55 Закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» предусматривается, что неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданами, руководителями организаций, должностными

лицами органов государственной власти и местного самоуправления муниципальных правовых актов влечет наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц. Дела об административных правонарушениях рассматривают мировые судьи (ст. 74)¹. Данные нормы поддерживают обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина, превращая волю органов местного самоуправления в публичную власть, за которой стоит весь репрессивный аппарат государства.

Запрет на ограничение прав местного самоуправления, сформулированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, введен ст. 133 нашего Основного закона. В развитие данных положений ч. 2 ст. 4 Закона № 131-ФЗ закреплено, что изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных этим Федеральным законом, допускается не иначе, как путем внесения изменений и дополнений в данный документ. Невозможно не согласиться с точкой зрения А. Е. Постникова и Ю. А. Тихомирова о том, что законы субъектов Российской Федерации не могут снижать уровень гарантий местного самоуправления, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией России и федеральными законами. Указанные ограничения, вводимые законами субъектов федерации, не имеют юридической силы, поскольку согласно ст. 76 Конституции законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон². Вводя запрет на ограничение законных прав местного самоуправления, авторы Конституции

¹ Шугрина Е. С. Особенности административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления // Современное право. 2006. № 12. С. 54.

² Васильев В. И., Петрова Г. В., Пешин Н. Л. и др. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 378.

также запретили сужать возможности по обеспечению муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина.

Право обращения в суд, а также в прокуратуру по вопросам незаконности решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления (их должностных лиц) основано:

на ст. 78 Закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке;

ст. 245 Гражданского процессуального кодекса РФ, согласно которой суды общей юрисдикции рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов, и по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих;

ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, закрепляющей рассмотрение арбитражными судами в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц;

ч. 2 ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», предоставляющей прокуратуре РФ в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства право осуществлять надзор

за исполнением законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления и их должностными лицами¹. Данная возможность позволяет скорректировать деятельность муниципального образования по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в соответствии со сформулированной в законе волей российского общества.

Введение права органов государственной власти на досрочное прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы, также поддерживает обеспечение муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина. Такое право у органов государственной власти есть в отношении представительного органа муниципального образования (у законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), главы муниципального образования и главы местной администрации (у высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)).

Основаниями досрочного роспуска органами государственной власти субъекта Российской Федерации представительного органа муниципального образования являются:

1) неприятие в пределах своих полномочий этим органом в течение трех месяцев мер по исполнению решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока, если этим решением суда признано, что данный представительный орган муниципального образования принял нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта федерации, уставу муниципального образования (ч. 1 ст. 73 Закона № 131-ФЗ);

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Рос. газ. 1992. 18 февр.

2) непроведение в течение трех месяцев подряд правомочного заседания избранным в правомочном составе или вновь избранным представительным органом муниципального образования (чч. 2¹ и 2² ст. 73 Закона № 131-ФЗ).

Основаниями отрешения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации органами государственной власти субъекта РФ выступают:

1) издание данным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (п. 1 ч. 1 ст. 74 Закона № 131-ФЗ);

2) совершение данным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издание им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности РФ, ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства России, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (п. 2 ч. 1 ст. 74 Закона № 131-ФЗ).

Возможность реализации полномочий органов государственной власти на досрочное прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы, позволяет скорректировать деятельность муниципального образования по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в соответствии со сформулированной в законе волей российского общества, но является более суровой мерой, по сравнению

с обжалованием незаконных актов, действий и бездействия данных органов и должностных лиц, применяемой в крайнем случае, когда эти субъекты права отказываются отменять свои акты или совершают более общественно опасные деяния.

Установление права иного органа власти принять решение в случае бездействия органов, обязанных принять решение, необходимое для осуществления местного самоуправления в определенные сроки, поддерживает обеспечение муниципальным образованием прав и свобод человека и гражданина в конфликтных или иных чрезвычайных ситуациях. В качестве примера можно привести назначение муниципальных выборов в соответствии с п. 8 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные п. 7 ст. 10 данного Федерального закона, а также если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствует, выборы в органы местного самоуправления назначаются соответствующей избирательной комиссией (т. е. избирательной комиссией муниципального образования или территориальной избирательной комиссией, на которую возложены полномочия избирательной комиссией муниципального образования).

Очевидно, что право местного самоуправления на судебную защиту и защиту системой прокуратуры, а также право обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления помогают муниципальным образованиям обеспечивать права и свободы человека и гражданина, если перед структурами муниципального образования возникают препятствия в этой сфере, связанные с незаконными действиями или бездействием иных субъектов права.

Право населения муниципального образования на отзыв выборных лиц местного самоуправления предусмотрено чч. 1 и 2 ст. 24 Закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправ-

ления могут служить только их конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считаются отозванными, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Подобная процедура есть средство, с помощью которого местное сообщество может, не дожидаясь очередных выборов, дать оценку деятельности названным субъектам права в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, и, если оценка низка, отозвать депутата, члена выборного органа местного самоуправления или выборное должностное лицо местного самоуправления, чтобы избрать новых.

Глава 4

ЮРИДИЧЕСКОЕ ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Происхождение понятия «муниципальное образование»

Как отмечалось в настоящем исследовании, в Конституции Российской Федерации не используется термин «муниципальное образование»¹. В ч. 1 ст. 131 данного акта поселения, в которых осуществляется местное самоуправление, называются территориями, с чем нельзя не согласиться². Например, в Толковом словаре Д. Н. Ушакова поселение определяется как населенный пункт³. Но когда законодатель в ст. 1 Закона № 131-ФЗ назвал городские и сельские поселения муниципальными образованиями, то конкретное муниципальное образование «Городское или сельское поселение №», созданное в соответствии с этим актом, — это уже не населенный пункт, а нечто иное, обладающее, в частности, таким свойством, как правосубъектность. По мнению А. Н. Максимова, Закон № 131-ФЗ развел термины «поселение» и «населенный пункт», но не разорвал естественной связи между территориями поселения как муниципально-го образования и населенного пункта как первичной едини-

¹ Отсутствие термина «муниципальное образование» в Основном законе нашего государства не препятствует утверждению, что «согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях...» (*Белонковский В. И., Ефремова Н. А., Косякова Н. И. и др.* Российское гуманитарное право: учеб. пособие для вузов / под ред. Ю. А. Тихомирова (отв. ред.), Н. И. Архиповой, Н. И. Косяковой. М., 1998. С. 104).

² Поскольку Конституция РФ использует термины «городское, сельское поселение», «иная территория» (населенная), то делается вывод, что этим актом установлена поселенческая (территориально-поселенческая), а не общинная (от слова «общество») модель местного самоуправления (*Кабашев С. Ю.* Местное самоуправление в Российской Федерации: словарь-справочник и схемы: учеб. пособие. Уфа, 2005. С. 33).

³ Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1939. Т. 3.

цы расселения¹. На то, что термин «поселение» полисемичен в юриспруденции, указывает И. В. Бабичев, замечая, что, как правило, под поселением понимают городское или сельское поселение в составе муниципального района, т. е. этим понятием не охватывается городской округ. Вместе с тем городской округ – это разновидность поселения, а именно городского поселения. Так, Конституционный Суд РФ, проверяя конституционность ч. 4 ст. 12 Закона № 131-ФЗ в связи с жалобой гражданина А. В. Севашева (Определение от 6 марта 2008 г. № 214-О-П), в ходе предварительного изучения жалобы исследовал вопрос о том, охватывает ли используемое в данной норме понятие «поселение» городские округа².

При обсуждении проекта ныне действующей Конституции России в Конституционном совещании предлагалось установить, что местное самоуправление осуществляется в границах территориальных единиц³, ввести термин «земство», при этом отрицалось такое «инородное» понятие, как муниципалитет⁴. У членов Конституционного совещания вызывал недоумение проект одной из норм, в соответствии с которой «местные самоуправления при осуществлении своих полномочий могут... вступать в ассоциации...»⁵. Данная формулировка возникла после попытки заменить «местные сообщества» на «органы местной власти», а позже на «местные самоуправления». Формулировка «местные самоуправления» не вошла в текст нашего Основного закона, но отказ от указания в Конституции названия структуры, которая обеспечивает реализацию местным сообществом права на участие в осуществлении местного самоуправления, к сожалению, деформировал понятие «местное самоуправление» в российском муниципальном праве. Не было указано название дан-

¹ *Максимов А. Н.* Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 16.

² Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева. С. 11.

³ Московская правда. 1993. 5 мая.

⁴ Конституционное совещание... Т. 19. С. 411.

⁵ Там же. Т. 14. С. 122–123.

ной структуры и в проекте Конституции России, разработанном в Саратовском юридическом институте им. Д. И. Курского (сейчас – Саратовская государственная академия права)¹, и в проекте Конституции РФ, основные положения которого одобрены Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации².

Создатели Основного закона России последовали примеру авторов Конституции США 1787 г.³, Конституции Японии 1946 г.⁴ и Конституции Греции 1975 г.⁵, в которых не указывается название структуры, обеспечивающей реализацию права местного сообщества на участие в осуществлении местного самоуправления. Существуют и другие подходы: в основополагающем акте государства может утверждаться, что общины образуют на территориальной основе автономные коллективы, имеющие права юридического лица⁶, что в нем существуют коммуны⁷ или оно разделено на коммуны, руководство которых должно основываться на самоуправлении жителей коммун, при этом коммуны наделяются правосубъектностью – правом устанавливать налоги⁸. Может за-

¹ Саратовский проект Конституции России / предисл. В. Т. Кабышева. М., 2006. С. 48.

² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2008. Т. 4: 1993 год. Кн. 1 (январь – апрель 1993 г.). С. 303–304.

³ Конституции зарубежных стран: сб. / сост. В. Н. Дубровин. М., 2000. С. 181–203.

⁴ Там же. С. 327–337.

⁵ The Constitution of Greece. As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament / pref. D. G. Sioufas; ed. com.: K. Mavrias, E. Spiliotopoulos; transl. by X. Paparrigopoulos, St. Vassilouni. Athens, 2008.

⁶ Статья 107 Конституции Великого герцогства Люксембург в ред. от 1 октября 2011 г. (Constitution du Grand-Duché de Luxembourg. Texte à jour au 1^{er} octobre 2011 / avec le concours de M. A. Prüm, M. J. Gerkrath; avant-propos O. Modert // URL: http://www.legilux.public.lu/Legilux/fr/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/Zip_Constitution.zip).

⁷ Статья 4 Конституции Бельгии от 17 февраля 1994 г. (с изм. от 6 апреля 2012 г.) // URL: http://www.senate.be/doc/const_fr.html. В Норвегии под коммуной понимают «особый орган, который может являться самостоятельным субъектом права, имея при этом избранные населением органы управления, наделенные правом принимать решения» (*Исаев М. А.* Основы конституционного строя Норвегии / науч. ред. А. Н. Чеканский. М., 2001. С. 163).

⁸ Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. № 731/1999 с поправками до № 1112/2011 включительно // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>.

крепляться существование первичных коммун¹, коммун, которые являются самостоятельными образованиями (единицами)², либо муниципий³, обладающих полнотой прав юридического лица⁴, или муниципалитетов⁵ (корпораций публичного права⁶), или устанавливать, что каждый субъект федерации делится на общины, являющиеся территориальными единицами с правом

¹ Параграф 7 Конституции Швеции 1974 г. // Конституции государств в Европе. Т. 3. С. 599.

² Статья 114 Конституции Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. (в ред. от 2 октября 2007 г.) // URL: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/upload_file/upload_files/000/000/002/costituzione.pdf.

³ Глава 3 разд. VIII Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. (в ред. от 4 августа 2005 г.) // URL: <http://www.dre.pt/comum/html/legis/crp.html>; § 4⁰ ст. 18 Конституции Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г. (в ред. от 21 декабря 2011 г.) // URL: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/1988/CON1988_21.12.2011/CON1988.shtm.

⁴ Статья 140 Конституции Испании, принятой на референдуме 6 декабря 1978 г. (в ред. от 27 сентября 2011 г.) // URL: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf.

⁵ Параграф 82 Конституции Королевства Дании, одобр. на референдуме 5 июня 1953 г. // URL: http://www.stm.dk/_p_10992.html; ст. 173–177 Конституции Республики Кипр от 16 августа 1960 г. // URL: http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/0/f7eb7480579b1a50c2256fdb0040a003?OpenDocument&ExpandSection=5#_Section5; ст. 123 Конституции Королевства Нидерландов 1983 г. // Конституции государств в Европе. Т. 2. С. 632.

⁶ Подпункт 27 п. 1 ст. 74 Основного закона Федеративной Республики Германия (Basic Law for the Federal Republic of Germany / transl. by C. Tomuschat, D. P. Currie; transl. revised by C. Tomuschat, D. P. Kommers. Berlin, 2010. P. 62). В Федеративной Республике Германия также используется такой термин, как «община», которая «является основой и членом демократического государства... территориальной структурой... управляет на своей территории всеми общественными функциями единолично и под собственную ответственность, если законодательством не предусмотрено иное решение... Права общины можно затрагивать только путем издания соответствующих законов» (§§ 1 и 2 Положения об общинах Земли Баден-Вюртемберг) (Местное самоуправление в Германии: на примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг: сб. / пер. с нем.; гл. ред. В. В. Жданович; введ. К.-В. Хоффманна. М., 1996. С. 53–54). Необходимо также отметить, что термин «община» в немецком законодательстве полисемичен: в п. 1 § 10 этого же акта говорится, что жители проживают в общине (Местное самоуправление в Германии: на примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг. С. 68.). Но можно ли жить в том, что осуществляет управление? Иначе говоря, под общиной в законодательстве Федеративной Республики Германия понимают и муниципальные организационные структуры, и территорию, им подведомственную. Помимо этого общины называют территориальными общностями (Местное самоуправление / сост. Г. Штимпфл, Х. Шоллер, У. Зондерманн; пер. с нем. О. Н. Рыбковской; конс. по переводу О. Лутерхандт, Г. Лутерхандт. Мюнхен; Бонн, 1995. С. 23).

самоуправления и одновременно административными и самостоятельными хозяйственными единицами¹.

Интересно, что слово «*Gemeinden*» из ст. 116 Конституции Австрии, переведенное на русский язык как «общины» в российском сборнике европейских конституций², в сборнике переводов данного Основного закона на французский переведено как *communes*, а на английский – *municipalities*³, т. е. авторы переводов поставили знак равенства между дефинициями «община», «коммуна» и «муниципалитет».

В Великобритании, где отсутствует писаная конституция как единый кодифицированный основной закон, правосубъектностью наделяются *local authorities*⁴, буквальный перевод этого термина – «местные власти», под ним понимают группы людей, которые избраны, чтобы быть советниками и формировать советы, принимать обязательные решения для соответствующих территорий, фактически – все местные органы⁵.

Авторы официального перевода на русский язык Европейской хартии местного самоуправления перевели термин *local authorities* как «органы местного самоуправления» (см. официальный текст ст. 3 Хартии на русском языке и первоначальную версию этой нормы на английском языке).

Пользоваться муниципально-правовыми понятиями, применяемыми за рубежом, необходимо с большой осторожностью, так как в один и тот же термин в разных странах и контекстах может вкладываться неодинаковый смысл. Так, в английских научных трудах под «муниципальной корпорацией» могут пони-

¹ Статья 116 Конституции Австрийской Республики 1920 г. (с изм. и доп. от 1 февраля 2001 г.) // Конституции государств в Европе. Т. 1. С. 83.

² Там же.

³ Österreichische Bundesverfassungsgesetze (Auswahl). Austrian Federal Constitutional Laws (selection). Lois constitutionnelles de l'Autriche (une sélection) // URL: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>.

⁴ Jackson W. E. The Structure of Local Government in England and Wales. 5th ed. L., 1966. P. 208.

⁵ Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works. 5th ed. L., 1990. P. 160–161.

маться жители¹, а в американских – город² или политический орган, созданный объединением жителей определенной местности и наделенный законодательной властью для помощи гражданскому правительству штата, управления и регулирования местных и внутренних дел общины³. За границей по-разному понимается и термин «муниципалитет»: в одних странах он рассматривается как родовое явление – для всех единиц местного самоуправления, в других – как видовое: для отдельной группы таких единиц, только организаций городского самоуправления, иногда муниципалитетом считаются органы исполнительной власти коммуны⁴. Например, в США муниципалитет – это городская единица местного самоуправления⁵, общее типовое название, устанавливаемое законом для определения органов управления в городах, таунах, деревнях и округах⁶. Как отмечают К. В. Арановский и С. Д. Князев, не существует одинакового подхода к местным общностям: англичане оставили в неприкосновенности графства и приходы, созданные нерукотворной, природной силой традиции и закона, а французы, веруя в правоту разума

¹ *Mapstone L., Pearce P.* An Introduction to Local Government in England & Wales. 2nd ed. L., 1960. P. 15.

² *Adria C. R., Press C.* Governing Urban America. 3th ed. N. Y.; St. Louis; S. Francisco, 1968. P. 160.

³ *Tooke C. W.* The Status of the Municipal Corporation in American Law // *Minnesota Law Review*. 1932. V. 16. № 4. P. 343. При этом необходимо иметь в виду, что в Соединенных Штатах Америки наблюдается определенная двойственность функций муниципальных корпораций, которые, с одной стороны, выступают как агенты государства, обеспечивая единство системы управления, с другой – являются органами, созданными по инициативе граждан, правовой формой реализации права на самоуправление, испытывающей явные признаки децентрализации управления в целом (*Сорокин А. С.* Деятельность органов муниципального управления в США как источник опыта при создании системы местного управления в России // *Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы: материалы науч.-практ. конф. юрид. факультета Московского гос. ун-та им. М. В. Ломоносова*. 25 января 1994 г. / предисл. С. А. Авакьяна. М., 1994. С. 156).

⁴ *Андреева Г. Н., Касаткина Н. М., Пилипенко А. Н. и др.* Децентрализация управления в зарубежных государствах: моногр. / под ред. А. Н. Пилипенко. М., 2009. С. 59.

⁵ Municipality // URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/397571/municipality>.

⁶ *Крылов Б. С.* Соединенные Штаты Америки: федерализм, штаты и местное самоуправление. М., 1968. С. 176.

и сам закон понимая как национальную волю, самовольно меняли географию страны, истребляя правосубъектность исторически сложившихся провинций, заменив их искусственными департаментами, не тронув разве что коммуны¹.

В настоящем исследовании уже указывалось, что впервые в законодательстве содержание термина «муниципальное образование» было раскрыто в абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закона № 154-ФЗ так: городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная этим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. При этом в ч. 2 ст. 12 этого же акта говорится о территории муниципального образования, т. е. получается, что у населенной территории есть такой признак, как территория. Из этого можно сделать вывод, что либо определение муниципального образования, данное в Законе № 154-ФЗ, не совсем корректно, либо термин «муниципальное образование» в этом акте употребляется в нескольких смыслах, но тогда использование понятия муниципального образования в данном Законе не соответствовало простейшим правилам юридической техники: нельзя давать в акте единственное понятие явления, употребляя его в разных смыслах. К специальным требованиям, непосредственно предъявляемым к построению законодательных дефиниций, относится в том числе следующее: *definitio tollit aequivocum* (дефиниция должна уничтожить двусмыслие понятия)².

В 1998 г. Государственный Совет Республики Башкортостан предлагал новую редакцию легального определения «муниципальное образование»: «территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборный орган местного самоуправления»³, но законопроект, содержащий эту легальную

¹ Арановский К. В., Князев С. Д. Пользуясь приглашением... С. 161.

² Хайретдинова М. Д. Законодательная дефиниция (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 24.

³ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Проект федерального закона № 167346-3 // СПС «КонсультантПлюс».

дефиницию, принят не был. Также был отвергнут законопроект, в котором вводилась такая разновидность муниципального образования, как «внутригородская территория города, являющегося административным центром субъекта Российской Федерации»¹. Отклонен Государственной Думой РФ и законопроект, в котором предлагалось следующее определение муниципального образования: «городское, сельское поселение, несколько сельских поселений, объединенных общей территорией, часть городского поселения, внутригородская территория города федерального значения, иные территории, предусмотренные настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление»², т. е. законодатель не согласился с перспективой существования открытого перечня разновидностей муниципальных образований.

В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ муниципальные образования, как и Российская Федерация, субъекты РФ, рассматриваются в качестве публично-правовых образований. Законодатель в ст. 124 Гражданского кодекса ставит РФ, ее субъекты и муниципальные образования в один ряд как субъектов гражданского права, относящихся к одному роду явлений. Из Закона № 131-ФЗ развернутое понятие муниципального образования исчезло, в абз. 8 ч. 1 ст. 2 данного акта только перечисляются виды муниципальных образований. В связи с этим встречается утверждение, что понятие «муниципальное образование» – собирательное, используемое законодателем для обозначения всех видов территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление³.

В 2011 г. в Закон № 131-ФЗ были внесены дополнения, в которых законодатель подтвердил свое отношение к муници-

¹ Статья 1 Проекта федерального закона № 202538-4 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СПС «КонсультантПлюс».

² Пункт 8 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Проекта федерального закона № 94268-4 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СПС «КонсультантПлюс».

³ *Лисовицкий Д. А.* О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленинградский юрид. журн. 2007. № 4. С. 115.

пальному образованию как к территории, уточнив определение внутригородской территории города федерального значения, которое в настоящий момент сформулировано следующим образом: «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»¹. В некоторых решениях Конституционного Суда РФ² и иных правовых актах³ муниципальное образование называется муниципалитетом.

§ 2. Признаки легального и юридического научного понятий муниципального образования

Говоря о понятии муниципального образования, следует различать его легальную и научные дефиниции и соответственно признаки легального и научных определений данной разновидности публично-правового образования. Перед учеными, законодателями и правоприменителями могут стоять разные цели при создании понятия муниципального образования, выделении его признаков. Признаки муниципального образования перечисляются в решениях судебных органов, перед которыми правоприменители в соответствии с законодательством при отсутствии в последнем понятия муниципального образования могут поста-

¹ Статья 5 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. 2011. 7 дек.

² Определение Конституционного Суда РФ от 13 ноября 2001 г. № 254-О по запросу Свердловского районного суда города Перми о проверке конституционности статей 209 и 210 Гражданского кодекса Российской Федерации // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

³ Раздел V Подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы, утв. постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 // СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

вить вопрос о том, существует или нет конкретное муниципальное образование.

Наука изучает муниципальное образование при помощи средств, которые отличаются от инструментария правоприменителей. Например, термин «публично-правовое образование» чаще используется в юридической науке, чем в законодательстве и правоприменительной практике. Этим термином оперирует бюджетное законодательство, но не муниципальное.

Поскольку муниципальное образование относится к роду таких явлений, как публично-правовые образования, то признаки муниципального образования классифицируются на те, которыми обладают публично-правовые образования всех разновидностей, и признаки, существенные для него, т. е. характерные исключительно для него, отсутствующие у публично-правовых образований других видов.

Признаками муниципального образования, как и всех публично-правовых образований, являются территория и ее границы (территориальная подведомственность); основной акт; своя компетенция, включая право принимать собственные правовые акты, в том числе нормативные, а также право вводить налоги в соответствии с законодательством; собственность; бюджет; административный центр; наименование; официальные символы. Наличие не всех этих признаков обязательно для каждого муниципального образования: законодательством не предусмотрено существование административного центра у такой разновидности муниципального образования, как городской округ, возможность появления административного центра у городского поселения – дискуссионный вопрос. Установление официальных символов муниципального образования является правом, а не обязанностью этих публично-правовых образований.

Существенными признаками муниципального образования выступают, во-первых, цель его создания – организационно-правовое содействие местному сообществу в осуществлении местного самоуправления, во-вторых, локальный, местный характер данного публично-правового образования.

Повторим, что признаки муниципального образования в действующем законодательстве не закреплены. Е. С. Шугрина в свя-

зи с этим отмечает, что при рассмотрении споров о территориальных основах местного самоуправления судам довольно часто приходится делать вывод о наличии или отсутствии муниципального образования. Как правило, суды ограничиваются констатацией «муниципальное образование есть» или «муниципального образования нет», но реже в судебном решении содержится указание на наличие или отсутствие признаков муниципального образования:

осуществление местного самоуправления непосредственно или через выборные органы;

наличие муниципального имущества, производства, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения;

определение границ муниципального образования в установленном законом порядке;

утверждение и регистрация устава муниципального образования и его включение в реестр уставов муниципальных образований;

наделение муниципальной собственностью и существование местного бюджета;

определение структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, а также их наименования и полномочий;

отсутствие финансирования из бюджета другого муниципального образования;

единые бюджет и выборные органы, регистрация места жительства и недвижимости, общая инфраструктура¹.

При этом возникает вопрос: о признаках чего мы говорим, рассуждая о признаках муниципального образования? О признаках юридического лица публичного права, населенной территории, структуры органов местного самоуправления или чего-либо еще?

Одна из задач настоящего исследования – сформулировать определение понятия муниципального образования, применимое в рамках науки муниципального права. При этом наиболее важны такие аспекты юридического бытия муниципального об-

¹ Шугрина Е. С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 86–89.

разования, как его правосубъектность, и то, что оно представляет собой структуру органов местного самоуправления и форм непосредственной демократии, осуществляющих их полномочия. Эта структура – более широкое явление, чем законодательная конструкция «структура органов местного самоуправления», и состоит из всех муниципальных органов¹, схода граждан² и общественных отношений между ними.

Понятие – форма мысли, обобщенно отражающая предметы и явления посредством фиксации их существенных свойств³, это мысль, выраженная в форме суждения, и, как всякая мысль, оно должно соответствовать отражаемой им объективной реальности⁴. Как отмечает В. М. Сырых, в понятии необходимо отражать реальные признаки явлений и процессов и не приписывать им несущественные свойства, элементы, связи; охватываемые понятием признаки должны принадлежать непосредственно отражаемому явлению, процессу, а не каким-либо другим явлениям, процессам и быть существенными, необходимыми, а не случайными, а также характеризовать сущность предмета максимально и всесторонне и позволять отличать предмет от всех иных, в том числе сходных с ним явлений и процессов; сущностные, отличительные признаки понятия должны быть общими для всего класса предметов, а не какой-либо их части, отдельного вида⁵.

Для того чтобы выделить существенные свойства муниципального образования, необходимо определить, о признаках научного или легального понятия идет речь. В юриспруденции есть определения законодательные (основанные на законодательных или нормативных документах); вытекающие из судебной практи-

¹ Вне зависимости от того, входят они или не входят в «структуру органов местного самоуправления», определенную законодателем.

² Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования в муниципальных образованиях с численностью населения не более 100 человек.

³ Новейший философский словарь / гл. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов; науч. ред.: В. Л. Абушенко, М. А. Можейко, Т. Г. Румянцева; отв. секр. и ред. А. И. Мерцалова. Минск, 1999. С. 533.

⁴ Сырых В. М. Указ. соч. С. 291.

⁵ Там же. С. 293–296.

ки (т. е. из судебных решений) и доктринальные (предлагаемые каким-либо автором или какой-либо школой права)¹.

При этом законодательные (легальные, нормативные) и доктринальные (научные) дефиниции могут не совпадать. Первые нередко представляют собой дефиниции-перечни, в некоторых случаях содержащие неполный набор существенных признаков, хотя и включающие главные из них². Также законодательное определение может быть описательным³, а одна из задач настоящего исследования – конструирование именно полного научного понятия, которое содержит все существенные свойства описываемого явления.

Легальные определения могут отличаться от научных по целям их создания. Научная дефиниция создается для постижения научной истины. Важнейший вопрос, изучаемый в настоящем исследовании: что есть муниципальное образование с точки зрения юридической науки? При создании нормативного или вытекающего из судебной практики понятия могут быть поставлены и иные цели. Например, одна из основных целей формулирования признаков муниципального образования – ответ на вопрос, существует ли конкретное муниципальное образование или нет. Разрабатывая правовую категорию муниципального образования, законодатель стремится не просто сформировать новую разновидность субъекта права, но сотворить инструмент, обеспечивающий реализацию права на участие в осуществлении местного самоуправления, и все признаки легального определения муниципального образования или вытекающие из судебной практики – это то, что необходимо для осуществления местного самоуправления на определенной территории, а данный перечень может не совпадать с признаками муниципального образования. Кроме того, специфика научного понятия заключается в том, что в него включаются только существенные признаки,

¹ *Кашанина Т. В.* Юридическая техника: учеб. 2-е изд., пересмотр. М., 2011. С. 158.

² Там же. С. 160.

³ *Берг Е. Б.* Нормативные дефиниции как инструмент правовой коммуникации // URL: http://siberia-expert.com/publ/satti/stati/normativnye_definicii_kak_instrument_pravovoj_kommunikacii_e_b_berg/4-1-0-156.

которые принадлежат исключительно описываемому явлению. Поэтому территория¹ и ее границы, основной акт, собственная компетенция, включая право принимать собственные правовые акты, в том числе нормативные, а также право вводить налоги в соответствии с законодательством, собственность, бюджет, административный центр, наименование, официальные символы, будучи свойствами муниципального образования, его признаками как публично-правового образования, не являются его существенными признаками, поскольку ими обладают все публично-правовые образования. Например, муниципальная собственность не выступает существенным признаком муниципального образования, так как единственное отличие муниципальной собственности от собственности других публично-правовых образований – это субъект данного права, муниципальное образование. В остальном у законодателя единый подход к правовому регулированию собственности публично-правовых образований. В частности, порядок участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в том числе касающихся собственности этих субъектов права, определяется ст. 125 Гражданского кодекса РФ.

Как отмечалось, важнейший существенный признак муниципального образования – *цель его создания*. В юридической науке встречается утверждение, что цель создания муниципального образования – осуществление местного самоуправления². Однако из определения местного самоуправления, данного в ч. 2 ст. 1 Закона № 131-ФЗ, следует, что местное самоуправление осуществляется народом, поэтому точнее будет утверждение, что муниципальное образование создано для организационно-правового содействия местному сообществу в осуществлении местного са-

¹ Интересно, что когда во Франции использовался термин «территориальный коллектив», то в его определение включался такой признак, как территориальная подведомственность, а не территория (*Брэбан Г.* Французское административное право / пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М., 1988. С. 90.).

² *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 37.

моуправления. Как справедливо отмечает А. А. Акмалова, деление на муниципальные образования направлено на оптимизацию условий для самостоятельного решения населением конкретной территории вопросов местного значения¹.

Другой существенный признак муниципального образования – это его *локальный, местный характер*, т. е. наибольшая приближенность к населению по сравнению с публично-правовыми образованиями других разновидностей. Наибольшая приближенность выражается территориально и характеризует особенности компетенции органов местного самоуправления. Место нахождения последних и вопросы, которые они решают, более всего приближены к местному сообществу, как и их компетенция, поскольку принимаемые ими решения наиболее быстро и очевидно влияют на жизнь граждан. Например, избиратели могут и не заметить ошибочных решений федеральных органов государственной власти в сфере обороны, если понизившаяся обороноспособность страны не приведет к военным действиям, но результаты распределения бюджетных средств муниципального образования будут очевидны всему местному сообществу.

Наибольшая территориальная приближенность муниципального образования, его органов по сравнению с другими публично-правовыми образованиями неуниверсальна и неабсолютна. Для жителей административных центров субъектов РФ органы государственной власти субъекта федерации могут быть территориально удалены не более, чем органы местного самоуправления, а для некоторых жителей Москвы то же самое можно сказать и о федеральных органах государственной власти. Но поскольку количество субъектов Российской Федерации исчисляется десятками, а муниципальных образований – десятками тысяч, это можно рассматривать как сравнительно немногочисленные исключения из правил.

К сожалению, в настоящий момент в России правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления таково, что локальный характер муниципального образования невозможно раскрыть через какие-либо закономерности,

¹ Акмалова А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации: моногр. М., 2005. С. 187.

касающиеся параметров территории и численности населения муниципального образования. Часть 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ содержит требования к границам муниципальных образований, но лишь семь этих правовых норм из тринадцати не содержат оговорок «как правило», «за исключением». Применение положений данного Закона привело к тому, что численность населения в одном муниципальном образовании может превышать миллион человек, а в другом – быть меньше ста, также существенно различаются размеры территорий муниципальных образований.

Правосубъектность муниципального образования – это его важнейшее свойство. Рассматривая правосубъектность муниципального образования, О. И. Баженова выделяет следующие ее элементы: во-первых, общеправовую, неделимую на отраслевые правоспособность как абстрактную способность иметь субъективные права и обязанности, включающую и абстрактную способность их осуществлять (волеспособность), и, во-вторых, дееспособность как способность осуществлять конкретные права и обязанности (группу однородных субъективных прав и обязанностей)¹. О. А. Ястребов, изучая структуру правосубъектности юридических лиц, включает в нее правоспособность и дееспособность, важным элементом которой выступает деликтоспособность, подразделяющаяся на публично-правовую (административную и уголовную) и частноправовую (гражданскую). Дееспособность потестарных юридических лиц подразделяется на кратоспособность и деликтоспособность². Ученый не уточняет, что он понимает под термином «потестарные юридические лица», но поскольку по-латински *potestas* означает «сила, мощь», то можно сделать вывод, что дееспособность муниципального образования, обладающего публично-властными полномочиями, включает и кратоспособность.

Правосубъектность выводит муниципальное образование из исключительно политических конструкций и вводит в правовые отношения; невозможно представить муниципальное образование не обладающим возможностью быть субъектом права и явля-

¹ Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права: моногр. С. 109–111.

² Ястребов О. А. Указ. соч. С. 16.

ющимся частью политической конструкции, но, как отмечалось, муниципия уже в Древнем Риме была создана как субъект отношений, которые в современности называются гражданско-правовыми. Завоеванный римлянами город или иная территория могли нести перед ними обязанности и вне регулярно действующих норм, а лишь на основе отдельных указаний должностных лиц об обременениях (о денежных взносах или порабощении жителей и т. д.), но развитие Древнего Рима как единого государственного механизма, объединяющего метрополию и колонии, потребовало включить последние в гражданско-правовые отношения в этом государстве и наделить присоединенные города правосубъектностью. В сфере гражданско-правовых отношений стало очевидно, что правосубъектность представителей римских муниципий и правосубъектность самих муниципий взаимозависимы, но неодинаковы.

В современной России правосубъектность муниципального образования и правосубъектность его органов также взаимозависимы. С одной стороны, муниципальное образование как идеальное с точки зрения философии явление не может быть субъектом права без органов и должностных лиц. С другой стороны, органы и должностные лица местного самоуправления либо выступают субъектами права – представителями муниципального образования (например, глава муниципального образования в отношениях с субъектами права, которые существуют во вне муниципального образования), либо их правосубъектность основана на том, что они признаны частью муниципального образования, вступая в отношения с населением муниципального образования или с иными органами и должностными лицами данного муниципального образования.

Одним из аспектов правосубъектности муниципального образования может быть его способность заключать договоры. В последнее время все больше вопросов регулируются договорами в сфере публичного права или на грани публичного и частного права. Закон № 131-ФЗ допускает заключение соглашений: об образовании межмуниципальных объединений, учреждений хозяйственных обществ и других межмуниципальных орга-

низаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (ч. 4 ст. 8);

о передаче органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления муниципального района части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ч. 4 ст. 15);

передаче органами местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения, полностью или частично полномочий по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей (п. 4¹ ч. 1 ст. 17);

об осуществлении хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан органами территориального общественного самоуправления с использованием средств местного бюджета (п. 3 ч. 8 ст. 27);

осуществлении местной администрацией муниципального района полностью или частично полномочий местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения (абз. 2 ч. 3 ст. 52).

Кроме того, предметом муниципально-правового договора могут быть взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, предприятиями и организациями, гражданами и организациями, представляющими иные формы местного самоуправления. В отличие от гражданско-правовых договоров предметом

публичного муниципального договора могут быть отношения в области управления с участием муниципального образования¹.

И. В. Бабичев, Н. М. Миронов и Е. С. Шугрина приводят сведения о том, что в переходный период введения Закона № 131-ФЗ в полную юридическую силу почти 80 % поселений страны заключили соглашения с муниципальными районами, передав им для решения ряд ключевых вопросов местного значения, в том числе бюджетные вопросы², что говорит о распространенности договоров в муниципальном праве.

К сожалению, некоторые нормы Закона № 131-ФЗ сформулированы так, что неясно, какой орган местного самоуправления имеет право заключать соглашения. Отсутствует механизм утверждения представительным органом муниципального образования договоров, заключенных органами местного самоуправления.

В названном Законе должна появиться норма, в силу которой перечисленные договоры могут заключаться только главой муниципального образования от имени муниципального образования, они должны вступать в силу одновременно с актом представительного органа муниципального образования, утвердившим их. Иной порядок может нарушать исключительные полномочия представительного органа муниципального образования, например по принятию бюджета, договор, заключенный главой муниципального образования, может обязывать муниципальное образование осуществлять расходы, не предусмотренные муниципальным бюджетом.

Наименование муниципального образования. В наименовании муниципального образования выделяют следующие элементы: собственный индивидуализирующий элемент, выполняющий функции основного элемента, и дополнительные элементы, такие как заимствованный индивидуализирующий элемент, указывающий на территориальную принадлежность муниципального

¹ Арбузов С. В. Договоры, соглашения и обычаи как источники муниципального права // Вестн. Омского ун-та. Сер. «Право». 2007. № 2. С. 37–38.

² Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. С. 625–626.

образования к муниципальному району или субъекту федерации; указание на статус муниципального образования; указание на вид населенного пункта, являющегося административным центром; ссылка на почетный или специальный статус населенного пункта, являющегося административным центром¹. В городах федерального значения в название муниципального образования включается его вид, установленный законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации, к примеру «муниципальный округ», в других субъектах федерации – как правило, установленный Законом № 131-ФЗ, например «городское поселение».

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ наименование муниципального образования должно определяться уставом муниципального образования, но согласно ч. 2 ст. 10 этого Закона границы муниципальных образований устанавливаются законами субъектов РФ. Как отмечает И. И. Макаров, органы государственной власти многих субъектов Российской Федерации почитали возможным проигнорировать факт утраты полномочий по установлению наименований муниципальных образований после принятия названного акта и устанавливали наименования муниципальных образований наряду с их границами и статусом, как, например, в Ярославской области. Иная ситуация сложилась в Псковской области, где были приняты два закона: о действующих и о вновь образуемых муниципальных образованиях, при этом новые муниципальные образования, которым был присвоен статус поселений, получали названия существовавших прежде территориальных единиц, к примеру Чихачевская волость².

Наименование муниципального образования является средством индивидуализации, отличающим его от других муниципальных образований. Часто наименование муниципального образования помимо разновидности содержит название субъекта РФ, территория которого включает территорию этого муниципального образования, например Ленинский муниципальный

¹ Макаров И. И. Наименование муниципального образования: подходы и практика // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 24.

² Там же. С. 17.

район Московской области¹. Однако с формально-логической точки зрения оно неточно, поскольку может истолковываться не только как муниципальное образование, территория которого находится на территории субъекта РФ, но и как муниципальное образование, относящиеся или принадлежащее субъекту Российской Федерации, что не совсем согласуется с положениями ст. 12 Конституции России, закрепившими, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Применительно к Ленинскому муниципальному району меньше вопросов вызвал бы такой полный вариант официального наименования: Ленинский муниципальный район (Московская область).

В актах Конституционного Суда РФ встречается фраза «район, непосредственно входящий в состав субъекта Российской Федерации, являясь муниципальным образованием...»², однако если субъекты федерации входят в состав соответствующего союза, то утверждение, что городские округа и муниципальные районы «непосредственно входят в состав субъекта федерации», спорно.

В официальных наименованиях муниципальных образований отсутствует название нашего государства, соответственно их нет на печатях муниципальных образований, в связи с чем нотариально удостоверенные органами местного самоуправления в России документы могут не признаваться за пределами Российской Федерации³.

К сожалению, согласно методическим рекомендациям, в которые был включен типовой устав городского округа⁴, в официальное наименование некоторых муниципальных образований

¹ См.: ч. 1 ст. 1 Устава Ленинского муниципального района Московской области (принят решением Совета депутатов Ленинского района Московской области от 24 июня 2005 г. № 6/20) // URL: <http://adm-vidnoe.ru/uploads/50/UstavLR2010G.pdf>.

² Пункт 3 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П.

³ *Чакалова М. С.* О совершении нотариальных действий органами местного самоуправления: проблемы теории и практики // Нотариус. 2008. № 6. С. 10.

⁴ *Аксенов В. И., Афанасьев Б. Б., Бакулина В. И. и др.* Методические рекомендации по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: учеб.-метод. пособие. Новосибирск, 2005. С. 349.

не включается указание на их вид. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Устава города Абакана «наименование муниципального образования – город Абакан»¹. Это особенно некорректно по отношению к такой разновидности муниципальных образований, как городской округ, поскольку в силу ст. 11 Закона № 131-ФЗ территория города может войти в состав или муниципального района (как городское поселение), или городского округа. В некоторых случаях применение терминологии названного Закона в сфере наименования муниципальных образований приводит к негативной реакции населения. Так, «название „Тихвинское городское поселение“ кажется малопонятным для населения, вызывая негативные коннотации с терминологией уголовно-исполнительного права»².

Также в ч. 1 ст. 1 Устава города Абакана есть спорная формулировка: «Город Абакан является муниципальным образованием, наделенным статусом городского округа». Но город не может быть муниципальным образованием или наделяться статусом, фактически – юридическим статусом, поскольку город – это населенный пункт³; постоянный высокоорганизованный центр населения⁴; особая территориально-административная, социально-хозяйственная, социокультурная форма существования общества⁵ или территориально концентрированная форма расселения людей, занятых преимущественно несельскохозяйственным трудом. Городам присущи разнообразие труда, внепроизводственная деятельность населения, социальная и профессиональная неоднородность, специфический образ жизни⁶. Как правило, они не могут обладать или наделяться компетенцией. В правовых актах понятие «город» может использоваться для обозначения административно-территориальной единицы, но «территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий

¹ Устав города Абакана: утв. решением Абаканского городского Совета депутатов от 28 декабря 2005 г. № 222 // Абакан. 2006. 15–21 февр.

² Макаров И. И. Указ. соч. С. 13.

³ Белов В. А., Бойцова В. В., Бойцова Л. В. Указ. соч. С. 120.

⁴ City // URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/118952/city>.

⁵ Город // URL: <http://krugosvet.ru/enc/istoriya/GOROD.html>.

⁶ Город // URL: <http://voluntary.ru/dictionary/619/word/gorod>.

муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций»¹.

Устав муниципального образования. Закон № 131-ФЗ определяет, что:

устав муниципального образования включен в правовую основу местного самоуправления (ч. 1 ст. 4);

официальные символы муниципальных образований устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (ч. 3 ст. 9);

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений относится к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (п. 1 ч. 1 ст. 17);

проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав должны выноситься на публичные слушания кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (п. 1 ч. 3 ст. 28);

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (п. 1 ч. 10 ст. 35);

устав муниципального образования входит в систему муниципальных правовых актов (п. 1 ч. 1 ст. 43);

устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда // Рос. газ. 1997. 12 нояб.

имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования (ч. 2 ст. 43);

устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан (ч. 3 ст. 44);

проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в него подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами (ч. 4 ст. 44);

устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (ч. 5 ст. 44);

устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа

исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом (ч. 6 ст. 44);

основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть: противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации; нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав (ч. 6 ст. 44);

отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке (ч. 7 ст. 44);

устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (ч. 8 ст. 44);

глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (ч. 8 ст. 44).

Также Закон № 131-ФЗ определяет, какие вопросы должны регулироваться уставом муниципального образования (чч. 1 и 2 ст. 44).

В юридической литературе устав муниципального образования рассматривается как учредительный акт локального регулирования, действующий на строго ограниченной территории, в котором определяются предметы ведения местного самоуправления, территориальное устройство, статус органов местного самоуправления, порядок их формирования и взаимодействия, их полномочия и ответственность, правовая экономическая и финансовая основы их деятельности, формы прямого волеизъявления населения муниципального образования, другие конкретные вопросы организации местного самоуправления. Устав муниципального образования занимает в иерархии нормативных правовых актов в системе законодательства РФ место после Конституции, законов, указов Президента, постановлений Правительства, нормативных правовых актов других органов исполнительной государственной власти и обладает верховенством в системе правовых актов муниципального образования, объединяя при этом предписания различных отраслей права (конституционного, административного, финансового, экологического, земельного, собственно муниципального)¹. В качестве юридических свойств, определяющих правовую природу устава, указывается, что он является подзаконным правовым актом учредительного (правоустанавливающего) характера, основополагающим нормативным актом для конкретного муниципального образования, актом долговременного действия, обладающим высшей юридической силой по отношению к другим нормативным актам, принятым органами местного самоуправления конкретного муниципального образования, имеющим особый порядок принятия, подлежащим государственной регистрации, а также то, что уставом может осуществляться временное правовое регулирование вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления на территории муниципального образования и подлежащих регулированию законами субъектов Российской Федерации до принятия этих законов².

¹ Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 // URL: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/2007/abstract/Sikailo_AV.

² Там же.

Устав муниципального образования занимает важное место в системе муниципальных правовых актов, поскольку конституирует отношения между местным сообществом и муниципальным образованием, его структурами. Закрепление характера данных отношений происходит с помощью как «обычного» правового регулирования, например, когда устанавливается порядок наделения полномочиями главы муниципального образования (избирается ли он населением муниципального образования или депутатами представительного органа муниципального образования), так и утверждения принципов правового регулирования.

В частности, в данном акте может устанавливаться, что представительный орган муниципального образования, «выражая волю и интересы жителей района, принимая во внимание особенности географического положения, социально-демографического состава населения, административно-территориального устройства, разнообразие форм собственности, особенности формирования бюджетно-финансовой системы, сложившейся инфраструктуры, системы правового обеспечения, охраны прав, свобод граждан и общественного порядка, сознавая ответственность перед населением, стремясь повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, проявляя уважение к историческим и культурным ценностям района, принимает настоящий Устав в качестве основного нормативного правового акта...»¹ муниципального образования. Фактически в данной преамбуле устава муниципального образования зафиксирован такой принцип, как эффективность деятельности органов местного самоуправления, который может оказывать влияние на правоприменительную деятельность при толковании муниципально-правовых норм, изданных органами муниципального образования. Нормативность правовых принципов, закрепленных в уставе муниципального образования, распространяется на все общественные отношения, субъектами которых выступают структуры муниципального образования.

Территория муниципального образования – часть земного пространства, часть территории субъекта Российской Федерации,

¹ Преамбула Устава Ленинского муниципального района Московской области.

на которой местное самоуправление осуществляется местным сообществом непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, а также это пространственные пределы юрисдикции структур муниципального образования (органов местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования). В юридической науке есть и такое определение территории муниципального образования: пространство, населенное людьми, в границах которого население осуществляет местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные или иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения¹.

Составными частями территории муниципального образования являются сухопутные и водные пространства, в частности, «в состав территории муниципального образования входят: земли населенных пунктов муниципального образования, на которых расположены жилые дома, прилегающие к ним территории и приусадебные участки; земли общего пользования; рекреационные зоны; земли, необходимые для развития поселений; другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения; водные и иные объекты»².

Выделяются следующие признаки территории муниципального образования:

- 1) целостность, которая выражается в непрерывности границ;
- 2) заселенность;
- 3) четко установленные границы муниципального образования;
- 4) непрерывное осуществление на территории муниципального образования местного самоуправления как органами местного самоуправления, так и непосредственно населением;
- 5) экономическая и финансовая самодостаточность³.

Муниципальная собственность. В законодательстве субъектом права муниципальной собственности провозглашено муниципальное образование (ч. 1 ст. 215 ГК РФ и ч. 1 ст. 51 Закона

¹ Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 27–28.

² Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л. Указ. соч. С. 186.

³ Быстрова Д. А. Указ. соч. С. 28.

№ 131-ФЗ), но в ч. 1 ст. 130 Конституции нашего государства устанавливается, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В юридической науке по-разному толкуются данные правовые нормы. А. А. Уваров считает, что владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ – это прежде всего право самого населения¹. А. А. Хорев полагает, что основным субъектом права муниципальной собственности Конституция РФ определила население муниципального образования, и это принципиальное положение, по его мнению, получило дальнейшее развитие в Гражданском кодексе РФ, в ч. 1 ст. 215 которого субъектами права муниципальной собственности объявлены муниципальные образования². Ю. Н. Мильшин и Ю. Н. Чаннов отмечают, что в юридической литературе на основе содержания ст. 130 Конституции РФ к одному из прав граждан на осуществление местного самоуправления относится право граждан самостоятельно владеть, пользоваться, распоряжаться муниципальной собственностью³. А. М. Цирин, исследуя ту же статью, приходит к выводу, что именно население поселения в целом выступает в роли собственника «первого уровня» муниципальной собственности, а выборные органы и должностные лица являются субъектами права муниципальной собственности «второго уровня»⁴. Е. А. Глазков также поддерживает точку зрения, в соответствии с которой в качестве основного субъекта права собственности Конституция Российской Федерации в ст. 130 определила население муниципального образования⁵.

¹ Уваров А. А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журн. рос. права. 1999. № 3–4. С. 33.

² Хорев А. А. О субъектах права муниципальной собственности // Юрид. мир. 2003. № 6. С. 8.

³ Мильшин Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России: учеб. пособие. М., 2006. С. 338.

⁴ Цирин А. М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7. С. 82.

⁵ Глазков Е. А. Муниципальная собственность как комплексный правовой институт // Закон и право. 2007. № 8. С. 84.

О. В. Бергу представляется ошибочным такое толкование субъектов права муниципальной собственности, когда владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью объявляется прежде всего правом населения. Наделение населением муниципального образования органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению права муниципальной собственности означает лишь перераспределение полномочий представителей одного и того же собственника – муниципальному образованию, но не передачу от него права собственности какому-либо другому лицу¹. Е. С. Шугрина, анализируя ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, пришла к умозаключению, что в этой норме указывается на ряд проявлений самостоятельности местного самоуправления, в том числе на управление муниципальной собственностью². С точки зрения А. Л. Алферова, логическая последовательность слов в данной норме свидетельствует, что триада полномочий (владение, пользование и распоряжение) относится к местному самоуправлению в целом, но не к населению³.

Необходимо различать субъект права муниципальной собственности в конституционных отношениях, при ее конституировании, т. е. создании, установлении и учреждении, а также в муниципально-правовых отношениях, и субъект права муниципальной собственности в гражданско-правовых отношениях. В первом случае этим субъектом является местное сообщество, по терминологии Конституции РФ – население, а с учетом норм Закона № 131-ФЗ можно сделать вывод, что с конституционно-правовой точки зрения субъектом права муниципальной собственности выступает население муниципального образования.

Местное сообщество, население муниципального образования, будучи субъектом права муниципальной собственности в конституционных отношениях, может выражать свою волю с помощью непосредственных форм осуществления народовластия. Это имел в виду А. В. Ларионов, когда утверждал, что население муниципального образования, чтобы фактически быть субъектом

¹ *Берг О. В.* Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 2. С. 41.

² *Шугрина Е. С.* Судебная защита местного самоуправления. С. 92.

³ *Алферов А. Л.* Указ. соч. С. 65.

управления муниципальной собственностью, должно иметь юридически оформленное организационное единство, которое обеспечивается через различные формы (институты) осуществления местного самоуправления¹. Однако невозможность участия местного сообщества напрямую в гражданско-правовых отношениях, например при заключении сделки, стала одной из причин создания еще в Древнем Риме правовой конструкции муниципии, а в современной России – муниципального образования, т. е. легитимизации местного сообщества, введения его в правовые отношения, не являющиеся конституционными. Муниципия, муниципальное образование представляет местное сообщество, признанное государством вне данных отношений, когда население не может быть субъектом отношений. Реализация муниципальным образованием права собственности местного сообщества в гражданско-правовых отношениях – это одно из направлений персонификации муниципальным образованием юридической личности местного сообщества жителей, о которой говорили И. В. Выдрин и А. Н. Кокотов². Также не являются гражданско-правовыми отношения, которые А. В. Ларионов называет «внутренними», т. е. возникающими внутри сферы муниципальной собственности (например, отношения населения и органов местного самоуправления по поводу принадлежности муниципальной собственности)³, в рамках этих отношений не наблюдается никакой диспозитивности, равноправия сторон. Их можно рассматривать как конституционные, поскольку местное сообщество участвует в них непосредственно, или муниципальные, т. е. имеющие отношение к местному самоуправлению. По мнению Г. Т. Петковой, они базируются на конституционной категории «муниципальная собственность – достояние населения»⁴. Оче-

¹ *Ларионов А. В.* Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 10.

² *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право: учеб. для вузов. М., 2003. С. 353.

³ *Ларионов А. В.* Указ. соч. С. 51.

⁴ *Петкова Г. Т.* Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 20–21.

видно, данные отношения, будучи связанными с собственностью, не являются гражданско-правовыми, они выступают конституционными или муниципально-правовыми. В конституционных и муниципально-правовых отношениях субъектом права муниципальной собственности признано местное сообщество (население) муниципального образования, в гражданско-правовых – легитимизирующее сообщество муниципальное образование.

Компетенция муниципального образования. Материальное содержание компетенции как правовой категории есть объем публично-властной деятельности, которую должен осуществлять определенный субъект публичной власти, в компетенцию включаются полномочия и предметы ведения¹.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения, могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Федеральный законодатель особо выделяет полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 17 Закона № 131-ФЗ). В данном акте также закреплены права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (ст. 14¹, 15¹ и 16¹). Для реализации этих положений органам местного самоуправления предоставлено право издавать правовые акты. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ муниципальный правовой акт – это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

¹ Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 29–30.

Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Несмотря на то что в Конституции РФ не говорится ни о муниципальном образовании, ни о «компетенции муниципального образования», последний термин может употребляться, поскольку, как отмечалось, сход граждан может осуществлять полномочия представительного органа муниципального образования (ч. 2 ст. 25 Закона № 131-ФЗ). В связи с этим в таких муниципальных образованиях компетенция всех органов местного самоуправления не будет суммой компетенции всех властных структур муниципального образования. Также необходимо отметить, что представительный орган муниципального образования не обладает монополией в сфере формирования нормативной базы муниципального образования, в котором глава муниципального образования исполняет обязанности главы местной администрации. Компетенция в этой области осуществляется совместно представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования, исполняющим обязанности главы местной администрации, который подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования (п. 2 ч. 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ). Глава муниципального образования в соответствии с ч. 13 ст. 36 Закона № 131-ФЗ имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае он в течение десяти дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный

правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Учитывая возможность главы муниципального образования, исполняющего обязанности главы местной администрации, влиять на правотворческий процесс в представительном органе муниципального образования, было бы более корректно называть нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования (ч. 12 ст. 36 Закона № 131-ФЗ) нормативными правовыми актами муниципального образования.

Объем компетенции муниципального образования зависит от его вида: законодатель создал три отдельных перечня вопросов местного значения поселения, муниципального района и городского округа (ст. 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ).

Включение в компетенцию муниципального образования возможности устанавливать местные налоги подчеркивает публично-правовой характер муниципального образования. Налог может быть введен только публично-правовым образованием, это один из признаков данного плательщика¹. Однако реальные полномочия муниципальных образований в налоговой сфере существенно ограничены. Налоговый кодекс РФ предусматривает местный налог – земельный налог (разд. X). Законодательством также установлен такой местный налог, как налог на имущество физических лиц². К сожалению, в совокупности в бюджетах поселений местные налоги составляют всего лишь 8,8 %, муниципальных районов – 0,76 %, городских округов – 4,7 % от общего объема финансовых средств³.

Иные местные налоги федеральным законодательством не предусмотрены, их введение незаконно. В соответствии с п. 6 ст. 12 Налогового кодекса не могут устанавливаться местные на-

¹ Тютин Д. В. Налоговое право: курс лекций // СПС «КонсультантПлюс».

² О налогах на имущество физических лиц: Закон от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 // Рос. газ. 1992. 14 февр.

³ Матвиенко С. В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 68.

логи и сборы, не предусмотренные данным актом. Небольшое количество местных налогов и незначительность влияния этих платежей на размер доходов местных бюджетов показывают, в какой степени ограничена финансовая самостоятельность муниципальных образований в нашей стране, насколько малы их возможности воздействия с помощью налоговой политики на экономические отношения на соответствующих территориях.

Бюджет муниципального образования. Как и у любого публично-правового образования, у муниципального образования есть бюджет. Бюджетный кодекс РФ дает следующее понятие бюджета: это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6).

Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования, а также выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района включены в перечень вопросов местного значения (п. 1 ч. 1 ст. 14, пп. 1 и 20 ч. 1 ст. 15, п. 1 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ).

Основными бюджетными полномочиями муниципальных образований являются:

установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кре-

дитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений в случае и порядке, предусмотренных федеральными законами (п. 1 ст. 9 Бюджетного кодекса РФ).

Полномочия органов местного самоуправления по самостоятельному формированию, утверждению и исполнению местного бюджета закреплены в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, однако самостоятельность органов местного самоуправления в этой сфере ограничена Законом № 131-ФЗ. В соответствии с этим актом, если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном БК РФ, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 % бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований, то в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Она в целях восстановления платежеспособности муниципального образования в соответствии с Законом № 131-ФЗ принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет

муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия согласно Закону № 131-ФЗ (пп. 2 и 4 ч. 1 ст. 75).

В случае, если внесенный временной администрацией проект решения о внесении изменений в решение о местном бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) или проект решения о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) не принят представительным органом муниципального образования в сроки, установленные Бюджетным кодексом, а также в случае нарушения при его утверждении положений этого кодекса временная финансовая администрация представляет проект местного бюджета в высший исполнительный орган государственной власти субъекта федерации для внесения на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в качестве проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете муниципального образования (п. 5 ст. 168⁵ Бюджетного кодекса РФ, ч. 4 ст. 75 Закона № 131-ФЗ).

Административный центр муниципального образования. Данный признак муниципального образования факультативен, им обладают только городские и сельские поселения, а также муниципальные районы. Административного центра нет у таких субъектов Российской Федерации, как города федерального значения, например Москва¹.

Закон № 131-ФЗ дает следующее определение административного центра сельского поселения, муниципального района: это населенный пункт, который определен с учетом местных тра-

¹ Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. закона города Москвы от 27 июня 2012 г. № 29) // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4; Вестн. Мэра и Правительства Москвы. Спецвып. № 1. 2012. 30 июня.

дий и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования (абз. 18 ч. 1 ст. 2). В Законе также говорится, что город (поселок), находящийся на территории городского поселения, является его административным центром (ч. 3¹ ст. 13), в связи с чем предлагается распространить дефиницию «административный центр» на городские поселения¹.

Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района (п. 10 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ). К сожалению, данная правовая норма сформулирована двусмысленно: очевидно, ее авторы имеют в виду ситуацию, когда территория города (поселка), имеющего статус городского округа, окружена территорией муниципального района (как территория города Москвы окружена территорией Московской области) или граничит с ней, однако разбираемую правовую норму можно истолковать таким образом, что территория городского округа находится на территории муниципального района, что запрещено положениями п. 14 ч. 1 ст. 11 названного Закона, в соответствии с которыми территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Официальные символы муниципального образования. Право на символы местного самоуправления – неотъемлемая часть самостоятельности органов местного самоуправления, позволяющая отличить их от государства и государственных органов². В юридической науке отмечается, что официальные символы муниципального образования – это один из малоизученных институтов местного самоуправления³.

В силу ст. 9 Закона № 131-ФЗ муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы,

¹ *Вежновец И. А.* Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов // Административное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 19.

² *Тонков Е. Е.* Герб муниципального образования // Законность. 2011. № 4. С. 57.

³ *Кузьмин М. А.* Официальные символы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 59.

отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством, вместе с порядком их официального использования утверждаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Законами некоторых субъектов Российской Федерации введена регистрация официальных символов муниципальных образований не только в соответствии с федеральным законодательством, но и в соответствии с законами этих субъектов федерации¹. Регистрация официальных символов муниципальных образований не является уведомительной. Например, официальные символы (герб и флаг) муниципальных образований, территория которых находится на территории Москвы, могут быть официально утверждены только при наличии положительного заключения Геральдической комиссии города Москвы (ч. 3 ст. 16 Закона города Москвы от 11 июня 2003 г. № 40 «О государственной и муниципальной символике в городе Москве»; Положение о Геральдической комиссии города Москвы²).

Учитывая, что в федеральном законодательстве ничего не говорится о государственной регистрации официальных символов муниципальных образований органами государственной власти субъектов Российской Федерации, существование такой регистрации можно рассматривать как ограничение прав органов местного самоуправления, противоречащее федеральному законодательству, поскольку согласно ч. 1 ст. 6 Закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъек-

¹ Статья 7 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве»; О государственной и муниципальной символике в городе Москве: Закон города Москвы от 11 июня 2003 г. № 40 // Тверская, 13. 2003. 9 авг.

² Положение о Геральдической комиссии города Москвы: утв. постановлением Правительства Москвы от 18 ноября 2003 г. № 971-ПП // Вестн. Мэра и Правительства Москвы. 2003. 3 дек.

ектах РФ в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом.

Установление официальных символов муниципального образования отнесено п. 2 ч. 1 ст. 17 названного Закона к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, осуществляемым в целях решения вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 8 Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации» данный официальный символ нашего государства не может использоваться в качестве геральдической основы флагов муниципальных образований. При одновременном подъеме (размещении) Государственного флага РФ и флага муниципального образования Государственный флаг располагается с левой стороны от флага муниципального образования, если стоять к ним лицом; при одновременном подъеме (размещении) нечетного числа флагов Государственный флаг располагается в центре, а при подъеме (размещении) четного числа флагов (но более двух) – левее центра. При одновременном подъеме (размещении) Государственного флага и флага муниципального образования размер последнего не может превышать размер Государственного флага, а высота подъема Государственного флага РФ не может быть меньше высоты подъема флага муниципального образования¹.

Согласно ст. 8 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации» гербы муниципальных образований не могут быть идентичны Государственному гербу РФ. Этот официальный символ нашего государства не может быть использован в качестве геральдической основы гербов муниципальных образований. При одновременном размещении Государственного герба и герба муниципального образования размер последнего не может превышать размер Государственного герба, при этом Государственный герб не может быть размещен ниже герба муниципального образования².

¹ О Государственном флаге Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. 2000. 27 дек.

² О Государственном гербе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ // Там же.

Официальные символы муниципальных образований вместе с их графическими изображениями (рисунками) и геральдическими описаниями вносятся в Государственный геральдический регистр РФ на основании проведенной Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации геральдической экспертизы представленных материалов (пп. 3, 5, 6 Положения о Государственном геральдическом регистре Российской Федерации¹). При положительном решении о внесении официального символа муниципального образования Геральдический совет выдает свидетельство о регистрации официальных символов и отличительных знаков². Этим органом утверждены Методические рекомендации по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований³.

Дискуссионно утверждение, что наличие органов публичной власти является признаком публично-правового образования, а соответственно *наличие органов местного самоуправления* – признаком муниципального образования. Не отрицая очевидный факт существования органов публично-правового образования, можно усомниться в том, что данные органы выступают признаком публично-правового образования, муниципального образования, поскольку публично-правовое образование – это структура соответствующих органов.

§ 3. Правовые классификации муниципальных образований

Изменение федерального муниципального законодательства в 2003 г., введение двухуровневой системы местного самоуправле-

¹ Положение о Государственном геральдическом регистре Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 21 марта 1996 г. № 403 // Рос. газ. 1996. 27 марта.

² Порядок выдачи свидетельств о регистрации официальных символов и отличительных знаков в Государственном геральдическом регистре Российской Федерации: утв. распоряжением Президента РФ от 13 октября 2003 г. № 471-рп // СЗ РФ. 2003. № 43. Ст. 4232.

³ Методические рекомендации по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований: утв. Геральдическим советом при Президенте РФ 28 июня 2006 г. // URL: <http://sovnet.geraldika.ru/article.php?coaid=16231>.

ния вне городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения, многочисленные конфликты, связанные с выбором разновидности муниципального образования, сделали проблемы, имеющие отношение к правовым аспектам классификаций муниципальных образований, актуальными не только для муниципально-правовой науки, но и практики.

Как отмечает П. А. Астафичев, муниципальные образования классифицируются по ряду оснований в зависимости от географической зоны расположения, размеров территории, численности населения, электоральных предпочтений граждан и других аналогичных обстоятельств, которые не оказывают влияния на правовое положение данных субъектов муниципального права. Вместе с тем существует классификация муниципальных образований в зависимости от их публично-правового статуса, которая, напротив, обуславливает дифференциацию предметов ведения муниципальных образований, а также структуры, полномочий и функций органов местного самоуправления. По статусному критерию различают внутригородские территории городов федерального значения, городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения¹.

Действительно, не каждая классификация муниципальных образований юридически значима. Например, не имеет юридических последствий подразделение муниципальных образований по федеральным округам. В качестве другого примера можно привести классификации муниципальных образований из общесистемных представлений, предложенные И. В. Бабичевым, в этот перечень включены и некоторые юридические классификации:

1) по первичным элементам – субъектам и объектам местного самоуправления: по основным первичным элементам (поселения (включая городские округа) и муниципальные районы); количеству и статусу (правовым характеристикам) территориальных (местных) сообществ, составляющих территориальный публичный коллектив муниципальных образований; количественному и

¹ Астафичев П. А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования. С. 25.

статусному составу граждан муниципальных образований; особенностям структуры органов местного самоуправления муниципальных образований, их статусу и компетенции;

2) по особенностям правоотношений между субъектами местного самоуправления общей компетенции: для муниципальных районов – по типам (муниципальные районы «сервисного» и «исполняющего» типов);

3) по особенностям взаимоотношений территориальных сообществ муниципальных образований; по системообразующему фактору (целевой функции) – соотношению главной и функциональной целей муниципальных образований;

4) по первичным элементам и особенностям их правоотношений: по виду поселений (городские округа, городские поселения, сельские поселения); количеству и правовым характеристикам территориальных сообществ муниципальных образований и их взаимоотношениям; особенностям структуры органов местного самоуправления муниципальных образований, их статусу, компетенции и взаимоотношениям;

5) по первичным элементам и целевой функции – поселенческий округ (возможный вид муниципального образования), сельскохозяйственное поселение (поселок) (возможный тип сельского поселения);

6) по правоотношениям между субъектами местного самоуправления общей компетенции и целевой функции – специализированные городские округа (ЗАО, наукограды);

7) по первичным элементам, особенностям их правоотношений и целевой функции – городские агломерации, городские округа (трех типов), городские поселения, сельские поселения, поселенческие округа, сельскохозяйственные поселения (поселки); типы ЗАО (ЗАО Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», ЗАО Министерства обороны РФ, ЗАО Министерства промышленности и торговли РФ, ЗАО Федерального космического агентства); возможные типы наукоградов (исходя из научно-производственной специализации градообразующего комплекса наукограда)¹.

¹ *Бабичев И. В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. С. 175–176.

Некоторые юридические классификации муниципальных образований в первую очередь имеют значение для юридической науки и, как правило, опосредованно влияют на юридическое законодательство и практику его применения. К ним можно отнести подразделение муниципальных образований на территориальные и поселенческие, естественные и искусственные. Эти систематизации являются базовыми по отношению к правовым теориям, создающим исходные положения для закрепленных в нормативных правовых актах территориальных основ местного самоуправления. Другие типологии муниципальных образований созданы законодателем. Например, классификации муниципальных образований на городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородскую территорию города федерального значения, с высокой и низкой плотностью населения закреплены в правовых нормах напрямую или косвенно (абз. 8 ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ), и то, к какому виду относится муниципальное образование по данным классификациям, влечет важные юридические последствия.

Различная природа административно-территориальных единиц влияет не столько на принципиальный подход к системе местного самоуправления, сколько на построение ее отдельных звеньев в одной и той же стране. Принято выделять естественные и искусственные муниципальные административно-территориальные единицы. К первым принято относить разного рода поселения, где люди исторически и естественно сгруппировались для совместной жизни: городские, сельские поселения, внутригородские территории. Искусственные образования – муниципальные районы, городские округа. В связи с этим некоторые ученые делают вывод, что муниципальными образованиями являются только естественные городские и сельские поселения. Описываемая модель более всего отвечает сути местного самоуправления. Но реальное количество муниципальных образований на территории одного субъекта РФ при таком подходе может быть очень большим¹. Деление в науке муниципального права муниципальных образований на естественные и искусственные

¹ *Лабутин А. К.* Территориальное устройство Российской Федерации: организационно-правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 16–17.

также может оказывать косвенное воздействие на муниципальное законодательство через реализацию в нем муниципально-правовых теорий, использующих эту классификацию, которыми определяются критерии, необходимые для функционирования полноценного муниципального образования.

То, к какому виду относится муниципальное образование, определяет его правовой статус. Например, законодатель установил три отдельных перечня вопросов местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов (ст. 14, 15 и 16 Закона № 131-ФЗ). Также федеральный законодатель устанавливает особый статус внутригородских территорий городов федерального значения. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами соответствующих субъектов федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами городов федерального значения к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты этих субъектов РФ.

В соответствии с законами городов федерального значения при необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований этих субъектов федерации местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться.

Законами городов федерального значения могут быть предусмотрены особенности осуществления отдельных государственных полномочий этих субъектов РФ, переданных органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований данных субъектов федерации, в случае, если осуществление данных полномочий не потребует расходов за счет средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств.

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного

значения реализуются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, если названные вопросы определены как вопросы местного значения законами данных субъектов федерации. Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяется законами этих субъектов РФ в соответствии с Законом № 131-ФЗ и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами данной разновидности субъектов федерации (чч. 3, 4 ст. 79 Закона № 131-ФЗ).

Специфика внутригородской территории (внутригородского муниципального образования) города федерального значения также заключается в том, что наименование данного вида муниципального образования, установленное в Законе № 131-ФЗ, не включается в названия конкретных муниципальных образований. В этих субъектах федерации муниципальные образования не называются, например, муниципальное образование «Внутригородская территория города Москвы „Лефортовское“» или внутригородское муниципальное образование «Абрамцево».

В апреле 2012 г. в связи с расширением территории Москвы были внесены изменения и дополнения в законодательство о местном самоуправлении этого субъекта федерации¹: помимо ранее существовавших в столице муниципальных округов были созданы такие разновидности муниципальных образований, как городские округа и поселения (ч. 2 ст. 1 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве»). Однако законность введения этих разновидностей муниципальных образований в городе федерального значения вызывает сомнение, поскольку согласно Закону № 131-ФЗ «муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения» (абз. 8 ч. 1 ст. 2), и в соответствии с одним из толкований данной нормы в Москве и Санкт-Петербурге может быть только такая разновидность муници-

¹ О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»: Закон города Москвы от 11 апреля 2012 г. № 8 // Тверская, 13. 2012. 17 мая.

пальных образований, как внутригородская территория города федерального значения, и не должны существовать поселения, муниципальные районы и городские округа. Также в связи с изменением территории Москвы были введены отдельные перечни вопросов местного значения для городских округов и поселений (чч. 2 и 3 ст. 8 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве»).

В Санкт-Петербурге законодатель в качестве разновидностей муниципальных образований – внутригородских территорий городов федерального значения, существующих в этом субъекте федерации, – указывает муниципальные округа, города и поселки¹, т. е. применяется и юридическая (муниципальный округ), и географическая (город, поселок) терминология в названиях видов муниципальных образований. Представляется более корректным наличие в городе федерального значения единственной разновидности муниципальных образований, например муниципальных округов (муниципальное образование «Муниципальный округ „Город Ломоносов“»). Также приемлемо, если наименования видов муниципальных образований, созданных в городах и поселениях, не будут совпадать ни с географическими терминами, ни с наименованиями разновидностей муниципальных образований, существующих вне городов федерального значения, так как термин «город» в большей части географический, город не является субъектом права, в качестве последнего выступает муниципальное образование.

Особый правовой статус установлен для муниципальных образований, находящихся на территории инновационного центра «Сколково». Определен перечень полномочий, изъятых из компетенции органов местного самоуправления (ст. 82² Закона № 131-ФЗ, ч. 2 ст. 20 Федерального закона «Об инновационном центре „Сколково“»²), прочие их полномочия также должны осуществляться с учетом положений Федерального закона «Об инновационном центре „Сколково“» (ч. 3 ст. 20). Часть 4 ст. 20 данного

¹ Пункт 3 ст. 7 Закона Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» // Вестн. Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. 21 нояб.

² Об инновационном центре «Сколково»: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ // Рос. газ. 2010. 30 сент.

акта требует размещать органы местного самоуправления вне территории «Сколково».

Помимо этого особенности местного самоуправления установлены в таких городских округах, как закрытые административно-территориальные округа, наукограды, городские округа на приграничных территориях и в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (ст. 80–82¹ Закона № 131-ФЗ). Поэтому муниципальные образования можно классифицировать не только по видам, установленным названным Законом, но также по правовому статусу на муниципальные образования, функционирующие на территории инновационного центра «Сколково», на приграничных территориях, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, городские округа – закрытые административно-территориальные округа, городские округа – наукограды и пр.

Кроме того, муниципальные образования можно подразделять на унитарные, первого уровня и второго уровня. К унитарным относятся городские округа и внутригородские территории городов федерального значения, поскольку на их территории не существует другого муниципального образования. Как наиболее приближенные к населению городские и сельские поселения называют муниципальными образованиями первого уровня, а муниципальные районы, на территории которых функционируют городские и сельские поселения, – муниципальными образованиями второго уровня. Иногда городские округа называют муниципальными образованиями первого уровня¹, однако поскольку на территории городских округов отсутствуют другие муниципальные образования, данное утверждение можно считать спорным.

Возможна классификация муниципальных образований на поселенческие, территориальные и смешанные. Поселенческие муниципальные образования (городские округа, городские и сельские поселения) образуются на основе одного или нескольких расположенных рядом городов или иных поселений (в географиче-

¹ *Соболева Л. Б.* Проблемы территориальной организации местного самоуправления в переходный период // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 9.

ческом смысле этого термина), а границы территориальных муниципальных образований определяются на основе объединения поселенческих муниципальных образований и в некоторых случаях – межселенных территорий, не относящихся ни к одному городскому или сельскому поселению. На первый взгляд из названия такого вида муниципального образования, как внутригородские территории городов федерального значения, следует, что их можно отнести к территориальным муниципальным образованиям, но поскольку они являются частью города (поселения), то возможно их выделить в особую группу смешанных муниципальных образований.

Юридически значимо деление муниципальных образований на обладающие территориями с высокой и низкой плотностью сельского населения. К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в России. Их перечень утверждается Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет (ч. 3 ст. 11 Закона № 131-ФЗ).

Закон № 131-ФЗ закрепляет особый порядок регулирования общественных отношений, возникающих в связи с созданием или функционированием муниципальных образований, на территории которых низкая плотность сельского населения:

территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением таких территорий, как исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения, могут не включаться в состав территорий поселений (пп. 1, 3 ч. 1 ст. 11);

возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов (п. 2 ч. 1 ст. 11);

в соответствии с законами субъектов РФ требования пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и транспортной доступности до административного центра муниципального района могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения (п. 11 ч. 1 ст. 11);

на территориях с низкой плотностью сельского населения допускается упразднение поселений (ч. 1 ст. 13¹);

на территории с низкой плотностью сельского населения, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, по вопросу об упразднении поселения может проводиться сход граждан (ч. 1 ст. 25¹).

Вероятно, возможны и другие основания для юридических классификаций муниципальных образований. При этом за рубежом основания юридических классификаций муниципалитетов (муниципий) могут отличаться от российских.

* * *

Муниципальное образование в России (муниципалитет, муниципия, коммуна – за рубежом) традиционно изучается с социальных позиций и (или) как географический объект. До сих пор в некоторых случаях в юриспруденции и управленческой практике муниципия¹, муниципальное образование не разделяется как социальное, географическое и правовое явления, что было одной из причин появления в Законе № 154-ФЗ понятия муниципально-го образования, под которым, повторим, понималось городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная этим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Обращаясь к муниципальному образованию, вступая с ним в правоотношения, мы имеем дело с органами и должностными лицами местного самоуправления, однако слово «образование» (в словарях оно расшифровывается в данном контексте как ре-

¹ Муниципия могла называться городом, провинцией или иначе.

зультат какого-нибудь процесса) раскрывает минимум свойств правовой конструкции муниципального образования. Иначе говоря, включив в российское право термин «муниципальное образование», законодатель не смог или не захотел точно и недвусмысленно назвать то, что он создал, так как буквальный смысл, передаваемый словами «муниципальное образование», – это нечто, связанное с местным самоуправлением и образованное в результате процесса. Более того, все институты в муниципальном праве являются муниципальными образованиями (т. е. результатами процесса в муниципальном праве).

Также необходимо отметить, что одна из функций местного самоуправления – организация образования как процесса усвоения знаний, обучения и просвещения. Поэтому названия соответствующих муниципальных органов должны включать в себя дважды слово «образование» или однокоренные с ним слова, например, отдел образования муниципального образования «Н-ский муниципальный район». Схожую точку зрения высказывает А. Н. Дементьев, отмечая, что с терминологической точки зрения выбор федеральным законодателем термина «образование» в сочетании с прилагательным «муниципальное» представляется весьма неудачным, поскольку в Конституции РФ термин «образование» использован совершенно в ином смысле – для обозначения системы дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, государственных и муниципальных образовательных учреждений (ст. 43) и других связанных с получением образования гражданами категорий¹.

В перспективе нужно определить, как называть структуру, обеспечивающую реализацию местным сообществом права на участие в осуществлении местного самоуправления: с опорой на древнеримскую терминологию (муниципией или муниципалитетом) или на российскую (земством). Термин «муниципалитет» использовался в п. 2 ст. 10 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и в других нормах этого акта. Муниципалитетом был назван исполнитель-

¹ Дементьев А. Н. Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 48.

но-распорядительный орган муниципального образования в этом субъекте РФ. Однако с таким использованием термина «муниципалитет» трудно согласиться, поскольку анализ зарубежных конституций показывает, что не всегда под муниципалитетом понимают исполнительный орган. Например, в соответствии со ст. 125 Конституции Королевства Нидерландов высшими органами муниципалитетов являются советы, помимо которых ведение дел осуществляют муниципальные органы и бургомистры, а согласно ст. 127 этого документа нормативные акты муниципалитетов принимаются их советами¹, т. е. в данной стране термином «муниципалитет» обозначают аналог российского муниципального образования. Если муниципальный исполнительно-распорядительный орган именуется муниципалитетом, то возможна ситуация, когда одни под муниципалитетом понимают структуру органов местного самоуправления, а другие – его исполнительно-распорядительный орган. Поэтому было предсказуемым переименование в 2012 г. исполнительных органов местного самоуправления в Москве из «муниципалитетов» в «администрации»².

Формулируя научное понятие, автор находится между взаимоисключающими требованиями краткости и необходимостью фиксации существенных свойств соответствующего явления. Излишне громоздкое понятие перестает быть таковым, становясь описанием явления.

Анализ проблем, рассматриваемых в настоящем исследовании, позволяет сформулировать следующую краткую легальную дефиницию муниципального образования: это локальное публично-правовое образование, созданное для организационно-правового обеспечения осуществления местным сообществом местного самоуправления.

После разрешения коллизий, связанных с существованием муниципального органа, не являющегося органом местного самоуправления (избирательной комиссии муниципального образования), данное определение можно расширить и уточнить:

¹ Конституции государств Европы. Т. 2. С. 632–633.

² Статья 1 Закона города Москвы от 11 апреля 2012 г. № 8.

муниципальное образование – локальное публично-правовое образование, созданное для обеспечения осуществления местного самоуправления местным сообществом и состоящее из формируемых данным местным сообществом органов местного самоуправления, а также непосредственных форм народовластия, реализующих полномочия органов местного самоуправления.

Однако развернутое научное понятие муниципального образования может быть сформулировано после изучения возможности применения к муниципальному образованию правовой конструкции юридического лица публичного права, структуры муниципального образования и его деликтоспособности.

Глава 5

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Ответственность муниципального образования как разновидность юридической ответственности

Если ответственность государства, Российской Федерации, является правовым институтом, существование которого не подвергается сомнению законодателями, правоприменителями и представителями юридической науки, то об ответственности муниципальных образований в Законе № 131-ФЗ ничего не говорится. В этом акте употребляется термин «ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления», но в гражданском и бюджетном законодательстве в качестве субъекта юридической ответственности называется и муниципальное образование. При этом оно несет ответственность, которую можно охарактеризовать как прямую. Косвенную юридическую ответственность муниципальное образование несет, когда претерпевает неблагоприятные последствия вследствие нарушения законодательства органами (непосредственными формами народовластия, осуществляющими их полномочия) и должностными лицами муниципального образования.

До принятия Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» в советский и постсоветский периоды институт юридической ответственности местных органов управления и самоуправления, особенно перед государством, не был развит, поскольку в 1917–1991 гг. превалировала ответственность данных структур перед РСДРП(б) – РКП(б) – ВКП(б) – КПСС¹. «Юридизация»

¹ Например, в Законе № 1417-1 ответственности органов местного самоуправления была посвящена единственная статья, ст. 26, в которой говорилось, что «органы местного самоуправления несут ответственность за законность принимаемых решений. Споры по восстановлению нарушенных прав предприятий (объединений), организаций, учреждений и граждан, возникающие в результате действий или бездействия органов местного самоуправления, решаются в суде или в государственном арбитраже. Ущерб, причиненный в результате неправомерных решений, действий

ответственности местных органов власти в России, динамичное развитие муниципального права, появление новых оснований и процедур привлечения к ответственности органов местного самоуправления перед государством, введенных несколькими федеральными законами¹, стали причинами появления большого количества исследований, посвященных ответственности муниципальных органов и должностных лиц². В юридической науке

или бездействия органов местного самоуправления, возмещается ими в полном объеме предприятиям (объединениям), учреждениям, организациям и гражданам за счет собственных средств». Другими словами, юридическая ответственность органов местного самоуправления перед государством в этом акте фактически отсутствовала.

¹ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ // Рос. газ. 2000. 8 авг.; Закон № 131-ФЗ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований: Федеральный закон от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ // Там же. 2007. 22 июня; О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ // Там же. 2009. 13 мая; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ // Там же. 2009. 29 дек.

² *Модин Н.* Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия // Рос. юстиция. 2000. № 1. С. 22–23; *Соловьев С.* Механизм ответственности глав муниципальных образований // Законность. 2003. № 8. С. 49–51; *Кочеткова Н. В.* Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 39–41; *Борисов А. С.* Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2. С. 12–17; *Князев С. Д.* Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журн. рос. права. 2005. № 6. С. 81–86; *Шугрина Е. С.* Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 54–56; *Пономарева В. О.* Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: теоретические и правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006; *Черногор Н. Н.* Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). М., 2006; *Заболотских Е. М.* Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Красновский М. В.* Проблемы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: теоретико-правовой аспект: дис. ...

стал применяться такой термин, как «муниципально-правовая ответственность»¹.

Все чаще в науке муниципального права употребляются термины «позитивная» («положительная») и «негативная ответственность». По мнению А. Н. Кокотова и А. С. Соломаткина, положительная ответственность – это понимание важности своих действий для общества, стремление и желание выполнить их как можно лучше, эффективнее, быстрее, надлежащее осуществление своей социальной роли. В правовой сфере она связана с социально-правовой активностью, проявлением инициативы при реализации правовых предписаний. Негативная ответственность связана не с собственным сознанием личности, а с внешним воздействием на нее общества, государства. Ее суть – возложение на индивидов обязанности претерпевать лишения за совершенные ими правонарушения². Поскольку доктрина позитивной (положительной) ответственности не является общепринятой и не оказала значительного воздействия на законодательство, рассмотрим негативную юридическую ответственность муниципального образования.

По мнению Н. Н. Черногора, постановка вопроса об обособлении муниципально-правовой ответственности в системе отраслевых видов юридической ответственности в качестве самостоятельного вида имеет под собой объективные основания, к ним прежде всего должны быть отнесены специфика содержа-

канд. юрид. наук. СПб., 2008; *Кузько А. В.* Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Тимофеев К. Б.* Конституционно-правовые основы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 и др.

¹ *Долгополова М. С.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005; *Кочерга А. А.* Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006; *Алексеев И. А.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2007; *Гуркова С. Г.* Ретроспективная муниципально-правовая ответственность, ее основания и стадии привлечения: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009.

² *Кокотов А. Н., Соломаткин А. С.* Муниципальное право: учеб. М., 2005. С. 82.

ния и формы этой ответственности. Она наиболее ярко проявляется в цели данной ответственности и процедурном (процессуальном) режиме, отражающем атмосферу деятельности всех участников отношений, в рамках которых возникает и реализуется ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением¹.

С точки зрения С. Д. Князева, анализ действующего законодательства и правоприменительной практики не дает поводов утверждать о необходимости выделения муниципально-правовой ответственности. Во-первых, ни один из нормативных правовых актов о местном самоуправлении не содержит упоминания о муниципально-правовой ответственности в отличие от уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Во-вторых, ни основания, ни процедура ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством принципиально не отличаются от оснований и процедуры ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов РФ. В-третьих, рассматриваемые сторонниками муниципально-правовой ответственности в качестве ее отличительных санкций отзыв депутата представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица местного самоуправления, а также роспуск представительного органа местного самоуправления и отрешение от должности главы муниципального образования (главы администрации) характерны не только для муниципально-правового регулирования. Они применяются и в отношении аналогичных субъектов публичной власти на региональном уровне. В-четвертых, такие меры ответственности, как расформирование избирательной комиссии муниципального образования и досрочное прекращение полномочий ее членов с правом решающего голоса, тоже не могут быть увязаны только с муниципальным правом, так как закреплены в законодатель-

¹ Черногор Н. Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 3. С. 40.

стве о выборах и имеют универсальный статус для всей системы избирательных комиссий¹.

А. А. Кондрашев показывает, что в правовой литературе сформировались четыре основных подхода к пониманию сущности ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Согласно первому из них специфика оснований, процедуры, круга заинтересованных субъектов, источников регулирования и иных условий применения принудительных мер воздействия к органам и должностным лицам местного самоуправления позволяет говорить об обособлении и автономном статусе муниципально-правовой ответственности (Е. С. Шугрина, Е. В. Измайлова, С. Г. Соловьев, М. С. Долгополова). При втором подходе ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления практически полностью выводится за рамки собственно муниципального права, что, очевидно, свидетельствует о юридической охране муниципально-правовых отношений силами традиционных (классических) видов юридической ответственности, имеющими межотраслевой масштаб применения (И. В. Выдрин, С. С. Мялковский). Суть третьего подхода заключается в отрицании существования особой муниципально-правовой ответственности, а вся ответственность в муниципальном праве объявляется конституционно-правовой или ее разновидностью (С. А. Авакьян, В. Ф. Левин, С. Г. Пилипенко, В. В. Гришин, М. М. Мокеев). В рамках четвертого подхода ответственность в муниципальном праве рассматривается как специфический вид юридической ответственности, который нельзя отнести ни к одному из существующих видов ответственности (Н. А. Емельянов, Н. Л. Пешин)².

В. С. Кашо считает, что основным критерием для выделения муниципально-правовой ответственности является не инстанция ее применения (население) и не субъект, несущий ответственность (органы и должностные лица местного самоуправления),

¹ Князев С. Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики. С. 82.

² Кондрашев А. А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 26.

а муниципальный уровень, инстанции и субъект ответственности. При таком подходе под ретроспективной муниципально-правовой ответственностью можно понимать внутриотраслевую юридическую ответственность, которая регулируется собственными муниципальными нормами, реализуется внутри системы местного самоуправления одними субъектами местного самоуправления по отношению к другим субъектам местного самоуправления путем применения муниципально-правовых санкций за муниципальные правонарушения. Следовательно, все меры, применяемые одними субъектами местного самоуправления (органами и должностными лицами, а также непосредственно населением) по отношению к другим субъектам местного самоуправления, будут относиться к муниципально-правовой ответственности¹. Ученый делает вывод о наличии в правовой действительности феномена муниципальной ответственности как комплексного вида юридической ответственности, урегулированного нормами муниципального права, реализуемого государством, населением, физическими и юридическими лицами, а также самими органами и должностными лицами местного самоуправления в отношении субъектов местного самоуправления².

И. Ю. Лупенко выделяет следующие подходы к проблеме самостоятельности муниципально-правовой ответственности: 1) о муниципально-правовой ответственности нельзя говорить как об отдельном виде ответственности, так как это может привести к замене понятия (т. е. муниципально-правовая ответственность – конституционно-правовая ответственность в муниципальном праве); 2) муниципально-правовая ответственность – разновидность конституционно-правовой ответственности; 3) муниципально-правовая ответственность – самостоятельный вид отраслевой ответственности. Ответ на данный вопрос в том числе зависит от того, можно ли считать муниципальное право самостоятельной отраслью современного

¹ Кашио В. С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 63.

² Кашио В. С. О наличии общеправовой ответственности в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3. С. 17.

российского права¹. Ученый полагает, что ответственность в муниципальном праве – это неблагоприятные последствия, предусмотренные нормами муниципального права для субъектов, допустивших нарушение правовых норм анализируемой комплексной отрасли. Так как в состав изучаемой отрасли входят нормы иных основных отраслей (одновременно оставаясь в составе своих традиционных), по отраслевому признаку ответственность в муниципальном праве может быть конституционно-правовой, уголовно-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой, дисциплинарной и собственно муниципально-правовой в зависимости от того, каков характер правонарушения (деликта)².

По мнению А. Г. Бабичева и С. Ю. Наумова, необходимо выделить следующие виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в зависимости от отраслевой принадлежности регулирующих ее норм:

- 1) гражданско-правовую ответственность;
- 2) административную ответственность;
- 3) уголовную ответственность;
- 4) дисциплинарную ответственность;
- 5) конституционно-правовую ответственность.

Условия наступления первых четырех из перечисленных видов ответственности определены действующим отраслевым законодательством: гражданско-правовой – положениями Гражданского кодекса РФ, административной – Кодексом РФ об административных правонарушениях, уголовной – Уголовным кодексом РФ, а дисциплинарной – нормами трудового законодательства и законодательства о муниципальной службе. Уголовная ответственность наступает в результате совершения преступления, основанием административной ответственности является административное правонарушение, дисциплинарной – дисциплинарный проступок. Гражданско-правовая ответственность применяется для восстановления нарушенных прав или принуждения к исполнению невыполненных обязательств. При этом к органам местного самоуправления могут применяться лишь меры гражд-

¹ Лупенко И. Ю. Институт ответственности в муниципальном праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 23.

² Там же. С. 26.

данско-правовой ответственности; к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности привлекаются только должностные лица местного самоуправления, так как эти виды ответственности носят личный характер. Что касается конституционно-правовой ответственности, то именно в данном ключе следует рассматривать положения об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством¹.

И. А. Алексеев подразделяет ответственность субъектов муниципально-правовых отношений на публично-правовую (конституционно-правовую, уголовную, муниципально-правовую) и частноправовую (гражданско-правовую и дисциплинарную) и считает, что возможные виды юридической ответственности, речь о которых идет в современных научных трудах, такие как экологическая, таможенная, финансовая, бюджетная, налоговая и др., не могут рассматриваться в качестве самостоятельных видов ответственности субъектов муниципально-правовых отношений².

Н. Ю. Давыдова отмечает, что институт ответственности органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий – один из наименее разработанных как в правовой науке, так и в законотворческой практике РФ и ее субъектов³.

В законах № 154-ФЗ и № 131-ФЗ не используется термин «ответственность муниципального образования», несмотря на то что по отношению к другим общеродовым явлениям, таким как Российская Федерация и субъект РФ, понятие «ответственность» употребляется очень часто как в законодательстве, так и в юридической науке. Можно предположить, что это произошло из-за

¹ *Бабичев А. Г., Беликов П. П., Зюзин С. Ю. и др.* Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А. Г. Бабичева, С. Ю. Наумова. Саратов, 2010. С. 662.

² *Алексеев И. А.* Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 60.

³ *Давыдова Н. Ю.* К вопросу о правовых конструкциях ответственности органов и должностных лиц, осуществляющих муниципальную власть // Адвокат. 2011. № 3. С. 58.

негативного отношения к идее внести в Закон № 154-ФЗ институт банкротства муниципальных образований¹, которое перешло и на институт ответственности субъектов права, перечисленных в данном акте в целом.

Правовая ответственность муниципального образования редко рассматривается юридической наукой вне гражданского права. Как правило, в исследованиях юридической ответственности в сфере местного самоуправления вслед за законодателем говорится о юридической ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. А. А. Кочерга, Д. М. Иванов и Р. М. Усманова вообще не указывают муниципальное образование, перечисляя субъекты ответственности в системе местного самоуправления². А. С. Борисов считает возможным употреблять такое понятие, как «ответственность местного самоуправления»³, несмотря на то что в соответствии со ст. 1 Закона № 131-ФЗ местное самоуправление – это основа конституционного строя РФ, форма осуществления народом своей власти, а в случаях, установленных законами, – самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как основа конституционного строя, форма осуществления народом своей власти или решение населением вопросов местного значения не может нести ответственности. Конечно, А. С. Борисов мог отметить, что у него другое, отличное от законодателя, понимание местного самоуправления, но этого не было сделано.

Другой причиной такого положения вещей можно признать сравнительно небольшой интерес в российском муниципальном

¹ *Берг О. В., Сергеев А. А.* Федеральное законодательство о местном самоуправлении: науч.-практ. комментарий. М., 2002. С. 277.

² *Кочерга А. А.* Указ. соч. С. 39; *Иванов Д. М.* Муниципально-правовая ответственность как составная часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 30; *Усманова Р. М.* Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 6.

³ *Борисов А. С.* Указ. соч. С. 12–17.

праве к такому институту, субъекту права и очень сложному явлению, как муниципальное образование. Игнорирование того факта, что муниципальное образование несет юридическую ответственность, делает неполными исследования, посвященные ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Существование муниципально-правовой ответственности возможно, только если муниципальное право станет основной отраслью права, а не комплексной, поскольку последняя состоит из нескольких институтов различных основных отраслей права, к которым относятся собственные разновидности ответственности.

В гражданском праве в отличие от муниципального признается институт ответственности муниципального образования. Однако некоторые ученые указывают в качестве субъекта ответственности по гражданскому праву в сфере местного самоуправления только муниципальные органы¹.

Есть и финансово-правовая ответственность муниципальных образований. Несмотря на это, упоминание о финансово-правовой или бюджетно-правовой ответственности муниципального образования встречается редко. Например, И. А. Алексеевым и С. Е. Чанновым при перечислении отраслевых видов ответственности в сфере местного самоуправления данная разновидность ответственности не упоминается², а по мнению Н. Н. Черногора, муниципальное образование может нести только государственно-правовую и гражданско-правовую ответственность³.

Муниципальное образование безусловно является субъектом юридической ответственности, когда происходит взыскание денежных средств с муниципальной казны. Однако это не исключает юридической ответственности муниципального образования

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2004. С. 241.

² Алексеев И. А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журн. рос. права. 2006. № 9. С. 63; Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. С. Е. Чаннова. С. 241.

³ Черногор Н. Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). С. 85.

в прочих случаях, в том числе и тех, которые законодателем в законах № 154-ФЗ и № 131-ФЗ называются «ответственностью органов местного самоуправления» или «ответственностью должностных лиц местного самоуправления».

К соотношению юридической ответственности муниципальных органов и должностных лиц и правовой ответственности муниципальных образований возможны следующие подходы: 1) признание того, что если юридическую ответственность несут органы и должностные лица местного самоуправления, то правовую ответственность несет и соответствующее муниципальное образование; 2) юридическая ответственность муниципального образования наступает только в том случае, если правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления приобретает такой характер, когда местное сообщество теряет все или многие из возможностей осуществлять местное самоуправление. В этом контексте актуальна критика норм федерального законодательства, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований, устанавливающих ответственность органов местного самоуправления в целом, при этом отсутствует конкретность в определении адресата данных норм и возникает необходимость их дополнительного толкования¹.

Особенность юридической ответственности муниципального образования заключается в том, что она может быть прямой и косвенной. Будучи идеальным явлением, сложной структурой, состоящей из различных элементов, муниципальное образование испытывает неблагоприятные последствия из-за нарушения законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления и непосредственными формами народовластия, которые выступают ее частями. Эта юридическая ответственность считается косвенной, а прямой – прочая, когда законодатель называет муниципальное образование субъектом правовой ответственности или применяет к органам местного самоуправления настолько серьезные меры ответственности, что можно говорить о существенном ограничении местного самоуправления.

¹ Черногор Н. Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). С. 85–86.

§ 2. Прямая юридическая ответственность муниципального образования

Статья 16 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием. Согласно ст. 126 ГК РФ последнее отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Кроме того, в соответствии со ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Муниципальное образование несет субсидиарную ответственность по обязательствам учрежденного им муниципального казенного учреждения при недостаточности денежных средств, находящихся в распоряжении последнего (абз. 4 п. 2 ст. 120 ГК РФ). Помимо этого Бюджетный кодекс РФ допускает выступление муниципального образования в качестве гаранта по муниципальной гарантии, связанной с обязательствами коммерческого и некоммерческого характера, и соответственно его субсидиарную ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству (ст. 115).

В соответствии со ст. 290 БК РФ невозврат либо несвоевременный возврат бюджетных средств, полученных на возвратной основе, по истечении срока, установленного для их возврата, влечет помимо других санкций изъятие в бесспорном порядке

бюджетных средств, полученных на возвратной основе, процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, взыскание пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ за каждый день просрочки. Разумеется, эти деньги взыскиваются не с должностного лица, принявшего незаконное решение, а с казны муниципального образования. Также согласно п. 7 ст. 161 Бюджетного кодекса при недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных муниципальному казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени муниципального образования отвечает орган местного самоуправления или орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение. В этом случае также фактическим субъектом ответственности будет муниципальное образование, его казна.

Если придерживаться подхода, при котором юридическая ответственность муниципального образования наступает только в случае, если правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления приобретает такой характер, когда местное сообщество теряет все или многие из возможностей осуществлять местное самоуправление, то в качестве примера можно привести временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренное ст. 75 Закона № 131-ФЗ.

В юридической науке временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления государственными органами в виде временной финансовой администрации рассматривается как особый правовой режим осуществления полномочий местного самоуправления¹ и относиться к мерам юридической ответственности², но некоторые ученые считают, что это

¹ Пономарева В. О. Указ. соч. С. 25.

² Авилев В. В. Временная финансовая администрация как мера конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Общество и право. 2009. № 1. С. 78.

не мера юридической ответственности, а мера защиты¹. Введение временной финансовой администрации выступает фактически приостановлением осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования, поскольку все вопросы, требующие расходов из его бюджета, будут решаться с согласия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что будет оформляться через внесение поправок в местный бюджет. Ни о какой самостоятельности органов и должностных лиц местного самоуправления говорить в этом случае не приходится, и неблагоприятные последствия наступают не для отдельных органов и должностных лиц, а для всего муниципального образования. Самостоятельность органов местного самоуправления – один из существенных признаков местного самоуправления, при ее отсутствии деятельность органов местного самоуправления является управленческой, но не может называться местным самоуправлением.

Следует также отметить, что концепция ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, заложенная в федеральном законодательстве, не отвечает на следующие вопросы:

почему представительный орган муниципального образования не отвечает за незаконные действия главы муниципального образования, если он избран из состава данного органа, имея возможность отстранить его от должности в соответствии с п. 4 ч. 6 ст. 36 Закона № 131-ФЗ;

почему глава муниципального образования не отвечает за незаконное правотворчество представительного органа муниципального образования, если у этого должностного лица есть право отклонить нормативный правовой акт, принятый данным органом, согласно ч. 13 ст. 35 Закона № 131-ФЗ, что влечет неподписание, неопубликование и невступление в силу этого документа, если этот аналог права вето не будет преодолен не менее чем двумя третями от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования?

¹ Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 38.

Представляется, что эти вопросы исчезнут, если федеральный законодатель создаст более сбалансированный механизм взаимоконтроля органов и должностных лиц местного самоуправления за законностью принимаемых ими актов и решений.

§ 3. Косвенная юридическая ответственность муниципального образования

Термин «косвенная негативная юридическая ответственность» уже используется в муниципальном праве применительно к населению, которое, по мнению С. А. Авакьяна, несет косвенную негативную юридическую ответственность за последствия, вызванные не только виновной деятельностью органов местного самоуправления, но и безответственным поведением самого населения. В частности, субвенции и субсидии из вышестоящих бюджетов могут быть отозваны в случае их нецелевого или несвоевременного освоения, что будет своеобразным «наказанием» муниципального образования в целом, т. е. не только органов местного самоуправления, но и населения¹. Однако И. А. Алексеев считает, что население муниципального образования не может считаться субъектом негативной юридической ответственности².

Одним из инструментов изучения института косвенной юридической ответственности должна быть теория юридической ответственности. Е. В. Назарова отмечает, что в исследованиях Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявского, А. Ю. Демидова, А. В. Опалева, Т. Н. Клепцовой, О. Е. Кутафина, О. В. Масюкевич, В. Н. Хропанюк, В. Г. Стрекозова юридическая ответственность характеризуется следующим образом:

- 1) возникает в случае совершения правонарушения;
- 2) применяется за нарушение норм права;
- 3) непосредственно связана с субъектом, совершившим правонарушение;

¹ Авакьян С. А. Муниципальное право России. С. 523.

² Алексеев И. А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации. С. 60.

- 4) фиксируется и конкретизируется в санкции правовой нормы;
- 5) представляет собой реакцию государства на нарушение правовых предписаний;
- 6) выражается в применении мер государственного принуждения;
- 7) влечет негативные последствия для правонарушителя, предусмотренные нормами права; наступает только при наличии всех признаков правонарушения;
- 8) применяется уполномоченными органами государства;
- 9) реализуется в процессуальных формах;
- 10) преследует определенные цели и выполняет специфические функции¹. Данные признаки можно взять за основу при создании правовой конструкции косвенной юридической ответственности муниципального образования с оговоркой, что правовая ответственность может применяться не только уполномоченными органами государства, но и органами местного самоуправления.

Представляется очевидным то, что косвенная юридическая ответственность муниципального образования возникает в случае совершения правонарушения и применяется за нарушение норм права. Однако другие признаки юридической ответственности проявляются при анализе косвенной правовой ответственности муниципального образования не столь однозначно.

Связь с субъектом, совершившим правонарушение, не столь очевидна, поскольку само муниципальное образование его не совершает, деяние совершается органом или должностным лицом. При этом есть вероятность возникновения терминологического противоречия: в законодательстве об органах и должностных лицах муниципального образования говорится только применительно к главе муниципального образования и представительному органу муниципального образования, в целом Конституция РФ и вслед за ней текущее законодательство называют все муниципальные органы и должностные лица «органами и должностными лицами местного самоуправления». Однако теоретические

¹ Назарова Е. В. Понятие ответственности как социального феномена // История государства и права. 2008. № 5. С. 15.

конструкции, позволяющие привлекать юридические лица к правовой ответственности за деяния их органов, уже существуют, например, в рамках гражданского права и могут быть с учетом ряда особенностей перенесены в муниципальное право. В случае возникновения косвенной юридической ответственности муниципального образования возникает сложная система взаимосвязей муниципального органа или должностного лица, совершившего правонарушение, не только с судом, правоохранительными органами и лицом, которому нанесен ущерб, но и с муниципальным образованием.

Следует признать, что косвенная юридическая ответственность муниципального образования не фиксируется и не конкретизируется в классической санкции правовой нормы, поэтому ее нельзя назвать очевидной реакцией государства на нарушение правовых предписаний, она влечет негативные последствия для муниципального образования, не напрямую предусмотренные нормами права за правонарушение, но вытекающие из них. Вызывает сомнение то, что данный вид ответственности применяется уполномоченными органами государства и реализуется в процессуальных формах. Критика идеи о том, что только государство может привлекать к юридической негативной ответственности, уже высказывалась в настоящем исследовании.

Также необходимо отметить, что понятие «процесс» в настоящий момент неоднозначно толкуется в юридической науке. Ученые-правоведы разделились на сторонников широкого и узкого подходов к изучению этого явления. Последние понимают под юридическим процессом только те правоотношения, в которых участвует суд, следствие или дознание, представители широкого подхода включают в это понятие почти все правоотношения, связанные с действием. Кроме того, юридическую негативную ответственность в некоторых случаях несут добровольно без привлечения к этому процессу публичных структур и вне процессуальных отношений. Например, в рамках гражданского права сторона договора может признать свою ответственность за нарушение условий сделки и возместить убытки и (или) пеню контрагенту без участия представителей государства.

Поэтому некоторые описанные случаи привлечения муниципального образования к косвенной юридической ответственности можно рассматривать как ущерб, нанесенный муниципальному образованию действиями его органов и должностных лиц.

Как отмечалось ранее, юридическая ответственность преследует определенные цели и выполняет специфические функции и, следовательно, установление этих целей и функций при претерпевании муниципальным образованием негативных последствий вследствие незаконных деяний его органов и должностных лиц серьезно изменит данный процесс, который сейчас в лучшем случае обеспечивает возмещение ущерба, причиненного муниципальному образованию. В практическом плане введение косвенной юридической ответственности муниципального образования, например, в случае привлечения к ответственности его органа или должностного лица позволит государству, представленному установленными законом органами, потребовать устранения условий для противоправной деятельности органа или должностного лица и реализации контроля за этим процессом.

Утверждение о том, что муниципальное образование несет косвенную юридическую негативную ответственность в случае, если прямую правовую негативную ответственность несут его органы и должностные лица, может быть подвергнуто критике, так как законодатель не указывает на неблагоприятные последствия для муниципального образования. Однако такое суждение применимо только в отношении прямой классической негативной юридической ответственности. Учитывая сложный характер взаимоотношений между муниципальным образованием и его органами и должностными лицами, следует отметить, что возникает и косвенная ответственность муниципального образования. Эта ответственность носит производный характер от классической прямой ответственности, поскольку (хотя законодатель ее формально и не устанавливает) возникает как следствие привлечения к классической ответственности и наличия правовых и иных отношений между привлеченным к ответственности органом или должностным лицом местного самоуправления и соответствующим муниципальным образованием. Также в качестве

аргумента существования юридической ответственности муниципального образования при правовой ответственности его органов или должностных лиц можно привести то, что последние самостоятельны иллюзорно, действуют от имени муниципального образования и ответственность представляющего влечет неблагоприятные последствия для представляемого, которые являются не просто ущербом, но и юридической ответственностью муниципального образования вследствие публично-правового характера отношений. Муниципальное образование несет ответственность за деятельность своих органов и должностных лиц не только перед теми, кому был непосредственно нанесен вред, как это предусмотрено в гражданском праве, но и перед местным сообществом, каждым его членом, отвечая за то, как осуществляется местное самоуправление.

В качестве примера можно привести такую разновидность косвенной ответственности, как диффамационную, поскольку любое привлечение к юридической ответственности органа или должностного лица местного самоуправления означает наличие сбоев в работе муниципального образования, в частности недостаточного контроля за работой органов и должностных лиц. Привлечение к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления наносит ущерб деловой репутации муниципального образования. Конечно, нельзя исключать возможность возникновения проблем с признанием как института диффамационной ответственности, так и ее юридического характера. Но если признается юридической ответственностью такое умаление чести и достоинства субъекта права, как объявление выговора работнику или наряда вне очереди военнослужащему¹, которые можно признать прямой правовой диффамационной ответственностью, то возможно существование и косвенной диффамационной юридической ответственности – нанесения ущерба деловой репутации муниципального образования вследствие привлечения к ответственности его органов и должностных лиц.

Кроме того, безусловно, привлечение органов и должностных лиц местного самоуправления к видам юридической ответствен-

¹ Радько Т. Н. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2005. С. 706.

ности, влекущим досрочное прекращение полномочий, приводит к неблагоприятным для муниципального образования последствиям – необходимости дополнительных незапланированных расходов на проведение внеочередных выборов или конкурса на замещение должности муниципального служащего. Это также можно рассматривать в качестве косвенной юридической ответственности муниципального образования, которую оно несет вследствие незаконных действий или бездействия его органов или должностных лиц в дополнение к косвенной диффамационной ответственности.

Возвращаясь к таким признакам юридической ответственности, отсутствующим у косвенной правовой ответственности муниципального образования, как реакция государства на нарушение правовых предписаний, негативные последствия, предусмотренные нормами права за правонарушение, и учитывая то, что ответственность применяется уполномоченными органами государства и реализуется в процессуальных формах, можно выделить следующие пути разрешения этого противоречия: первый – конструирование новых признаков юридической ответственности вместо существующих; второй – придание нового, расширенного смысла имеющимся признакам; третий – формирование новых механизмов косвенной юридической ответственности муниципального образования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы, имеющие отношение к муниципальному образованию, многогранны, некоторые из них настолько сложны, что в данной работе они представлены юридической общественности в основном для дальнейшего исследования.

В современном российском праве начиная с 90-х гг. XX в. термин «местное самоуправление» широко используется в различных, в ряде случаев во взаимоисключающих смыслах. Им обозначаются деятельность населения, решение вопросов местного значения, основа конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, форма осуществления народом своей власти, право граждан, орган народовластия, первичный властный орган, необходимый элемент организации жизни государства, форма организации территориальной публичной власти, институт государственного механизма, институт самоуправления и самоорганизации населения, элемент правового статуса гражданина, способ оптимизации социального устройства, институт организации и предоставления услуг гражданам.

Применительно к предмету настоящего исследования необходимо особо отметить, что под местным самоуправлением также понимают органы местного самоуправления, муниципальное образование. Например, в ст. 12 Конституции Российской Федерации говорится о полномочиях местного самоуправления. Такая персонификация местного самоуправления не соответствует общенаучным представлениям об управлении, поскольку обычно оно рассматривается как деятельность. Возможна правосубъектность местных органов народовластия, первичного властного органа, необходимого элемента организации жизни государства, формы организации территориальной публичной власти, института государственного механизма, института самоуправления и самоорганизации населения или института организации и предоставления услуг гражданам, но ставить знак равенства между этими явлениями и местным самоуправлением можно с оговорками, основываясь на использовании полисемичности понятия «местное самоуправление» в Конституции РФ.

Одно из средств, с помощью которого можно избежать возникновения коллизий и несоответствий при употреблении термина «местное самоуправление», – уточнение того, какое из его значений исследователь имеет в виду. При этом считаем спорным утверждение, что местное самоуправление – основа конституционного строя, так как деятельность не может быть принципом. В основах конституционного строя закреплена обязательность функционирования и гарантированность местного самоуправления.

В Конституции России и некоторых зарубежных основных законах не называется субъект права, способствующий местному сообществу осуществлять местное самоуправление. В Основном законе РФ этот субъект скрыт за понятиями «органы местного самоуправления» и «местное самоуправление». Таким образом, можно сделать вывод о наличии полисемичности в терминологии муниципального права. Необходимо исследовать контекст употребления понятия «местное самоуправление», чтобы понять, о чем говорит законодатель или ученый, используя его: о деятельности или о субъекте права, т. е. отдельном органе местного самоуправления или муниципальном образовании.

Как правило, научные труды, в которых рассматривается муниципальное образование, небольшие по объему, или муниципальное образование в них не является основным предметом исследования, либо в качестве предмета исследований выбран анализ смежных вопросов. В частности, муниципальное образование попадало в поле зрения ученых, изучавших юридическое лицо публичного права и отдельные аспекты муниципального образования, например его правосубъектность. Следует также отметить, что в научных работах, посвященных муниципальному образованию, другие научные труды, в которых оно подвергалось анализу, игнорировались, и, например, если муниципальное образование провозглашалось территориальным пределом осуществления местного самоуправления, то мнение иного ученого о том, что муниципальное образование есть система отношений, не рассматривалось. Сложившаяся ситуация может сделать уязвимыми основы нашего познания о других институтах муници-

пального права, таких как глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования, собственность муниципального образования, при этом потребность изучения муниципального образования может стать насущной проблемой муниципального права.

Муниципальное образование – сложное явление, созданное сознанием человека. В юриспруденции его невозможно исследовать исключительно при помощи эмпирических методов. Если рассматривать муниципальное образование как субъект права, то невозможно будет исполнить требование судьи привести муниципальное образование в зал судебных заседаний, каким бы большим данное помещение не было. Рассматривая муниципальное образование как его структурно упорядоченные органы и непосредственные формы осуществления народовластия, реализующие их полномочия, можно прийти к выводу, что муниципальное образование – идеальное явление, которое нельзя взвесить, измерить и т. д. На мир реальных явлений оказывают воздействие органы местного самоуправления и их представители, должностные лица местного самоуправления, будучи частью муниципального образования, причем последние также не относятся к реальным явлениям. Они реальны только как люди, но их полномочия – идеальные явления, закрепленные на бумажных или электронных носителях.

В толковых словарях под термином «образование» в контексте, имеющем отношение к предмету настоящего исследования, понимают результат процесса. Слово «образование» в названном словосочетании дает минимум информации о том, чем является муниципальное образование. Все институты муниципального права, во-первых, муниципальные, во-вторых, – результаты процессов, т. е. выступают муниципальными образованиями. Таким образом, законодатель, введя в правоприменение термин «муниципальное образование», не смог или не захотел точно и недвусмысленно назвать то, что он создал. Также не следует забывать, что одна из функций местного самоуправления – организация образования как процесса усвоения знаний, обучения и просвещения. В связи с этим названия соответствующих муниципальных

органов должны включать дважды слово «образование» или однокоренные с ним слова, например, отдел образования муниципального образования «Н-ский муниципальный район». Можно прийти к выводу, что в рамках совершенствования понятийного аппарата российского муниципального права необходимо сформулировать новое название структуры, обеспечивающей реализацию местным сообществом права на местное самоуправление: с опорой на древнеримскую терминологию (муниципия или муниципалитет) либо на российскую (земство).

В настоящее время в правовой науке обсуждается возможность введения в российскую юриспруденцию термина «юридическое лицо публичного права». Правовая конструкция юридического лица публичного права применяется во многих иностранных государствах, таких как Германия, Нидерланды, Франция, Грузия, Молдавия, Эстония и др. Однако большинство российских представителей науки гражданского права выступают категорически против введения данной категории в законодательство Российской Федерации и применения ее к институту муниципального образования.

Поскольку во многих странах за рубежом институты, аналогичные муниципальному образованию, обладают статусом юридического лица публичного права и древнеримские муниципии считаются первыми юридическими лицами или их прообразами, а земства и сельские Советы являлись юридическими лицами или пользовались правами юридического лица, то можно сделать вывод, что утверждения о невозможности признания современного муниципального образования юридическим лицом публичного права основаны не на анализе существенных характеристик правовых конструкций муниципального образования и юридического лица, а на изучении положений действующего российского гражданского законодательства и преобладающих в современной российской цивилистике доктрин юридического лица. В связи с этим нет объективных препятствий для научного обсуждения перспектив введения в российское законодательство правовой конструкции юридического лица публичного права и применения ее к институту муниципального образования.

Объем гражданско-правовых прав и обязанностей муниципального образования не зависит от того, является ли оно юридическим лицом, признают ли его юридическим лицом частного или публичного права, приравнено ли оно к юридическим лицам в своих правах и обязанностях за некоторыми исключениями, как это закреплено в действующем законодательстве. Введение правовой конструкции юридического лица публичного права позволит упорядочить правовое регулирование статуса муниципального образования. Однако торопиться с ее введением в российское законодательство не стоит, следует провести крупномасштабные межотраслевые юридические исследования, результаты которых нужно апробировать с участием практических работников.

Нет необходимости доказывать, что муниципального образования без населения быть не может. Институт местного сообщества существовал до появления правовой категории муниципии в Древнем Риме, муниципального образования – в России, функционировал, функционирует и будет функционировать в том числе в государствах, не признающих институт местного самоуправления. Создание института муниципии (муниципального образования) обусловлено невозможностью непосредственного участия местного сообщества в правовых отношениях.

Однако из-за отсутствия в Конституции Российской Федерации и федеральных законах понятия «местное сообщество» приходится предполагать наличие скрытой презумпции его существования в Законе № 131-ФЗ, чтобы придать логичность и стройность понятийному аппарату муниципального законодательства. Рано или поздно институт местного сообщества будет воспринят федеральным законодателем и войдет в российский Основной закон и федеральные законы. В противном случае будут существовать два понимания термина «население муниципального образования»: географическое (все проживающие на территории муниципального образования) и юридическое (только имеющие право на участие в осуществлении местного самоуправления на территории муниципального образования).

Местное сообщество, непосредственные формы осуществления местного самоуправления не входят в структуру муници-

пального образования, но население муниципального образования определяет деятельность органов местного самоуправления через эти формы. Последние могут включаться в структуру муниципального образования, только если замещают деятельность органов местного самоуправления. Также необходимо отметить, что во Франции, где широко применяется понятие «территориальный коллектив», от его использования в Конституции Французской Республики отказались. К тому же если под территориальным коллективом понимают и местное сообщество, и муниципальное образование, то возможна ситуация, когда в научном труде автор будет применять термин «территориальный коллектив», имея в виду местное сообщество, а читатели – муниципальное образование, или наоборот.

Местное сообщество легитимизируется в рамках муниципального образования. Первичная легитимизация проявляется в двух аспектах: в генетическом, когда создается институт муниципального образования, и в креационном, когда государство формирует конкретное муниципальное образование.

Легитимизация местного сообщества в современной России началась с закрепления в законодательстве правовых конструкций местного самоуправления, его принципов в 1990–1991 гг. и формально не закончилась до сих пор, поскольку термин «местное сообщество» отсутствует в Конституции РФ и федеральных законах нашего государства. Однако фактически институт местного сообщества признан законодателем, что доказывается стремлением авторов Закона № 131-ФЗ сформулировать требования к территории муниципального образования таким образом, чтобы на ней функционировало полноценное местное сообщество.

Вслед за первым этапом введения в законодательство России идей местного самоуправления естественным шагом было придание населению территории, на которой осуществляется местное самоуправление, права высказывать свое мнение по вопросам, связанным с изменением ее границ, и обязанности публичных структур учитывать это мнение. Впервые такое право было юридически закреплено в Конституции РФ 1993 г., что

можно рассматривать как наделение населения местных территорий элементом статуса местного сообщества.

Введение в законодательство конструкции муниципального образования в 1993–1995 гг. изменило правовую форму легитимизации местного сообщества, последняя начала проявляться в креационном аспекте: на всей территории Российской Федерации создавались ранее не существовавшие муниципальные образования. До этого город, например, одновременно был и географическим объектом, и административно-территориальной единицей, и субъектом права, и правовой формой легитимизации местных сообществ. В рамках этого процесса государство директивно наделило признаками местного сообщества население бывших административно-территориальных единиц, начиная с деревень и заканчивая городами-миллионерами, формально не признавая существования института местного сообщества.

Анализ процессов легитимизации местного сообщества подтверждает гипотезу о том, что местное сообщество и муниципальное образование – неразрывно связанные явления. Без местного сообщества, хотя бы презумпции его наличия, не может существовать муниципальное образование, которое обеспечивает реализацию населением вопросов местного значения.

Муниципальное образование – это не только субъект права или система отношений, но и институт, обеспечивающий права и свободы человека и гражданина. В нашем законодательстве обычно говорится об обязанностях органов местного самоуправления, которые во многих случаях фактически означают обязанности обеспечивать права и свободы человека и гражданина.

Существование муниципального образования, т. е. муниципальных структур (органов муниципального образования и непосредственных форм муниципального народовластия, исполняющих полномочия органов муниципального образования), недостаточно для обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Любая деятельность в этой сфере с применением властных полномочий невозможна без юридического санкционирования государством. Российская Федерация определяет три формы деятель-

ности, в рамках которых местное самоуправление обеспечивает права и свободы человека и гражданина:

- решение вопросов местного значения;
- распоряжение муниципальной собственностью;
- осуществление отдельных государственных полномочий.

Определение круга вопросов местного значения, порядка наделения органов местного самоуправления определенными государственными полномочиями и осуществления ими прочих полномочий является частью процесса создания государством механизма по обеспечению прав и свобод человека и гражданина на местном уровне.

Муниципальное образование обеспечивает права на участие в осуществлении местного самоуправления, которые реализуются гражданами-членами местного сообщества посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, с помощью иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. На базе этих прав формируется единое установленное, производное, основное и позитивное право на участие в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации – нечто большее, чем сумма указанных прав в данной сфере.

В юридической науке вопрос о том, является ли право на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации индивидуальным или коллективным, дискуссионен. Представляется наиболее близким к истине мнение С. А. Авакьяна и Н. С. Тимофеева, считающих, что российская конституционная концепция местного самоуправления строится на наличии личного права каждого гражданина и коллективного права граждан (населения) на осуществление местного самоуправления.

Не определено, выступает ли право на осуществление местного самоуправления возможностью человека или гражданина, поскольку к осуществлению некоторых прав в сфере местного самоуправления допускаются лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации.

В рамках муниципального образования обеспечиваются также следующие конституционные права и свободы:

- право на жизнь;

- право свободно передвиаться;
- право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности;
- право на отдых;
- право и обязанность родителей заботится о детях, их воспитании;
- право на жилище;
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением;
- право на образование;
- свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания;
- право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям;
- право свободно выбирать место пребывания и жительства;
- право на объединение, включая создание профессиональных союзов для защиты своих интересов;
- право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;
- право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда и др.

Данный перечень прав и свобод человека и гражданина, обеспечиваемых муниципальным образованием, показывает, насколько широка деятельность структур этого публичного образования.

Для поддержания обеспечения муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина функционирует государственно-правовой механизм, создающий условия для деятельности, направленной на недопущение или пресечение препятствий структурам муниципального образования в этой сфере, и гарантирующий право органов муниципального образования

защищать свои интересы. В этот механизм входят установленные государством взаимосвязанные и (или) взаимодействующие правовые институты и отдельные юридические нормы, предоставляющие возможность структурам муниципальных образований обеспечивать права и свободы человека и гражданина: основы конституционного строя Российской Федерации, российское законодательство о местном самоуправлении в целом, международные обязательства России в муниципально-правовой сфере, вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления. В качестве гарантий местного самоуправления следует также назвать: установление обязанности выплаты компенсации местному самоуправлению расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; разработку государственных образовательных стандартов и организацию подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных образований; формирование совещательных органов при государственных должностных лицах по проблемам местного самоуправления; разработку государственными органами и содействие разработке иными структурами методических материалов по порядку решения вопросов местного значения, реализации иных полномочий органами местного самоуправления; установление ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов, запрета на ограничение законных прав местного самоуправления; наличие возможности обращения в суд, а также в прокуратуру по вопросам незаконности решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления (их должностных лиц); закрепление права органов государственной власти на досрочное прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы; установление того, что в случае бездействия органов, обязанных принять решение, необходимое для осуществления местного самоуправления в определенные сроки, такое решение вправе принять иной орган власти; закрепление права местного самоуправления на судебную защиту и защиту системой прокуратуры, права обжалования в суд решений и действий органов государственной

власти и органов местного самоуправления, обращения в прокуратуру, права населения муниципального образования на отзыв выборных лиц местного самоуправления.

В российском законодательстве сложились два подхода к структуре, способствующей местному сообществу осуществлять местное самоуправление: в муниципальном законодательстве – напрямую в Законе № 154-ФЗ и косвенно в Законе № 131-ФЗ – муниципальное образование характеризуется как населенная территория, в гражданском и бюджетном законодательстве муниципальное образование рассматривается как разновидность публично-правового образования, являющегося субъектом права. При этом в муниципальном законодательстве в качестве признака муниципального образования указывается территория, в связи с чем возникает противоречие, поскольку у населенной территории не может быть такого признака, как территория. Также муниципальное образование провозглашено субъектом права муниципальной собственности, однако вызывает сомнения возможность наделения правосубъектностью населенной территории.

Одной из причин возникновения данных противоречий был отказ закрепления в Конституции РФ, как и в основных законах США, Японии и Греции, названия структуры, способствующей местному сообществу осуществлять местное самоуправление, в отличие от иных стран, в конституциях которых данная структура называется автономным коллективом, коммуна, муниципией, муниципалитетом, общиной или административно-территориальным образованием.

Формулируя признаки муниципального образования, необходимо иметь в виду, что помимо определения юридического научного понятия муниципального образования могут существовать дефиниции муниципального образования в законодательстве и судебной практике, и признаки их не всегда совпадают, в связи с тем что при создании понятия муниципального образования перед учеными, законодателями и судьями стоят разные задачи.

Если при создании понятия муниципального образования задаться целью включить в него исключительно существенные признаки муниципального образования, то таковыми не явля-

ются правосубъектность, территория и ее границы (территориальная подведомственность), основной акт, собственная компетенция, включая право принимать собственные правовые акты, в том числе нормативные, а также право вводить налоги в соответствии с законодательством, собственность, бюджет, административный центр, наименование, официальные символы, поскольку они выступают признаками и других публично-правовых образований.

Существенные признаки муниципального образования – цель его создания (организационно-правовое содействие местному сообществу в осуществлении местного самоуправления) и локальный, местный характер данного публично-правового образования (наибольшая приближенность к населению).

Муниципальное образование является субъектом юридической ответственности. В законодательстве, как правило, применяются термины «ответственность органов местного самоуправления» или «ответственность должностных лиц местного самоуправления», исключение – гражданское и бюджетное право, в которых муниципальное образование обозначено как субъект ответственности.

К соотношению юридической ответственности муниципальных органов и должностных лиц и правовой ответственности муниципальных образований возможны следующие подходы: 1) если юридическую ответственность несут органы и должностные лица местного самоуправления, то правовую ответственность несет и соответствующее муниципальное образование; 2) юридическая ответственность муниципального образования наступает только в том случае, если правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления приобретает такой характер, когда местное сообщество теряет все или многие из возможностей осуществлять местное самоуправление.

Негативную юридическую ответственность муниципального образования можно классифицировать на прямую и косвенную. В первом случае законодатель напрямую возлагает неблагоприятные меры юридического характера на муниципальное образование, в частности на его казну. Во втором – данные меры возни-

кают как следствие привлечения к классической ответственности и наличия правовых и иных отношений между привлеченным к ответственности органом или должностным лицом местного самоуправления и соответствующим муниципальным образованием.

Подводя итоги настоящего исследования, сформулируем определение юридического понятия муниципального образования (муниципалитета, муниципии, земства): это локальное публично-правовое образование, учрежденное для организационно-правового содействия местному сообществу в осуществлении местного самоуправления, созданное для легитимизации местного сообщества, способствования ему в решении вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, обеспечения на местном уровне публичной власти прав и свобод человека и гражданина, наделенное правосубъектностью, в том числе деликтоспособностью (прямой и косвенной), обладающее такими признаками, как наименование, территория (территориальная подведомственность), собственная компетенция, включая право принимать свои правовые акты, в том числе нормативные, а также право вводить местные налоги в соответствии с законодательством, муниципальная собственность, местный (муниципальный) бюджет и казна.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ, НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Литература

Абрамова Е. Н., Аверченко Н. Н., Байгушева Ю. В. и др. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учеб.-практ. комментарий (постатейный) с учетом Федеральных законов № 131-ФЗ, 315-ФЗ, 7-ФЗ, 132-ФЗ, 145-ФЗ / под ред. А. А. Сергеева. М., 2010.

Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л. и др. Муниципальное право России: учеб. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2009.

Авакьян С. А. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: вопросы реализации // Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: материалы науч.-практ. конф. (25 апреля 1996 г.) / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1996.

Авилов В. В. Временная финансовая администрация как мера конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Общество и право. 2009. № 1.

Азаревич Д. Система римского права: университетский курс: в 2 т. СПб., 1887. Т. 1.

Акмалова А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации: моногр. М., 2005.

Аксенов В. И., Афанасьев Б. Б., Бакулина В. И. и др. Методические рекомендации по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: учеб.-метод. пособие. Новосибирск, 2005.

Александров В. Учение о лицах юридических по началам науки. М., 1865.

Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2007.

Алексеев И. А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журн. рос. права. 2006. № 9.

Алексеев И. А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.

Алпатов Ю. М. Развитие местного самоуправления в городах России и мира: моногр. М., 2007.

Алферов А. Л. Муниципальные образования как субъекты гражданских правоотношений // Юридические лица: ответственность за нарушение обязательств / под ред. Т. Е. Абовой. М., 2004.

Андреев Ю. Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб., 2005.

Андреева Г. Н., Касаткина Н. М., Пилипенко А. Н. и др. Децентрализация управления в зарубежных государствах: моногр. / под ред. А. Н. Пилипенко. М., 2009.

Андреева Е. М. Правовой режим муниципальной недвижимости в Российской Федерации (на примере Калининградской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Арановский К. В., Князев С. Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: отечественная модель и зарубежный опыт // Академический юрид. журн. 2007. № 1.

Арановский К. В., Князев С. Д. Пользуясь приглашением... // Журн. рос. права. 2007. № 10.

Арбузов С. В. Договоры, соглашения и обычаи как источники муниципального права // Вестн. Омского ун-та. Сер. «Право». 2007. № 2.

Астафичев П. А. Понятие, правовой статус и виды муниципальных образований в современной России: теоретико-методологические основы, опыт правового регулирования // Современные проблемы экономики, политики и права: электронный науч. журн. 2007. № 1; URL: http://www.sprepp.ru/1_2007/5.php.

Астафичев П. А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4.

Бабичев А. Г., Беликов П. П., Зюзин С. Ю. и др. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А. Г. Бабичева, С. Ю. Наумова. Саратов, 2010.

Бабичев И. В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10.

Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010.

Бабичев И. В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

Бабичев И. В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000.

Бабичев И. В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.

Бабичев И. В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10.

Бабичев И. В., Смирнов Б. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: моногр. М., 2011.

Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права: моногр. М., 2010.

Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7.

Баженова О. И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 2.

Балагурова Н. Н. Государство как территориальная система // Вестн. Челябинского гос. ун-та. 2007. № 12. Вып. 13: Право.

Бараненков В. В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6.

Бараненков В. В. Значение института юридического лица в современном российском праве и перспективы его совершенствования // Юрид. мир. 2006. № 8.

Баранчиков В. А. Муниципальное право: учеб. для вузов. М., 2000.

Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: моногр. М., 2005.

Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2010.

Белов В. А., Бойцова В. В., Бойцова Л. В. и др. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002.

Белоновский В. И., Ефремова Н. А., Косякова Н. И. и др. Российское гуманитарное право: учеб. пособие для вузов / под ред. Ю. А. Тихомирова, Н. И. Архиповой, Н. И. Косяковой. М., 1998.

Белякович Н. Н. Права человека и политика: философско-правовые основы. Минск, 2009.

Берг Е. Б. Нормативные дефиниции как инструмент правовой коммуникации // URL: http://siberia-expert.com/publ/satti/stati/normativnye_definicii_kak_instrument_pravovoj_kommunikacii_e_b_berg/4-1-0156.

Берг О. В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 2.

Берг О. В., Сергеев А. А. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: науч.-практ. комментарий. М., 2002.

Берг О. Некоторые тонкости местного самоуправления // Муниципальное право. 2002. № 3.

Битюков А. В. Конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления в реформационный период в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Благовещенская М. А. Правовое регулирование финансовых отношений в муниципальных образованиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Бобович Р. Пробел, еще пробел... // Муниципальная власть. 1999. № 4–5.

Болдырев В. А. О «юридических лицах» публичного права // Журн. рос. права. 2008. № 11.

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.

Борисов А. С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 2.

Боярова О. Ю. Муниципальное образование: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

Брагинский М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981.

Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица) // Учен. тр. ВИЮН МЮ СССР. М., 1947. Вып. 12.

Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М., 1988.

Бурмистров А. С. Конституционно-правовые вопросы организации местного самоуправления // Учен. зап. СПб., 2000. Вып. 5.

Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: моногр. Воронеж, 2006.

Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

Василевская А. Д. Некоторые аспекты системного подхода к исследованию муниципальных образований // Экономика региона: электронный науч. журн. 2006. № 6; URL: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=447>.

Васильев В. И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журн. рос. права. 2006. № 3.

Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.

Васильев В. И. Местное самоуправление: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 1999.

Васильев В. И. Муниципальное право России: учеб. М., 2008.

Васильев В. И., Петрова Г. В., Пешин Н. Л. и др. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999.

Васильева Т. А., Карташкин В. А., Колесова Н. С. и др. Права человека: учеб. для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2001.

Вежновец И. А. Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов // Административное и муниципальное право. 2011. № 1.

Вершило Т. А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

Ветров Г. Ю., Ланцев Д. М. Проблемы и перспективы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 4.

Виноградов В. Ю. Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты. М., 2005.

Вискулова В. В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8–9.

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

Волков В. Д. Город как субъект советского государственного права // Проблемы конституционного права: межвуз. науч. сб. Вып. 4: Конституционные вопросы общественно-политического строя. Саратов, 1986.

Волков В. Э. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.

Вострикова Л. Г. Финансовое право: учеб. для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации. От идеи к практике: конституционно-правовой аспект: моногр. / науч. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 1998.

Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право: учеб. для вузов. М., 2003.

Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека: моногр. М., 2004.

Гладышев А. Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. М., 1999.

Глазков Е. А. Муниципальная собственность как комплексный правовой институт // Закон и право. 2007. № 8.

Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М., 2002.

Город // URL: <http://krugosvet.ru/enc/istoriya/GOROD.html>.

Город // URL: <http://voluntary.ru/dictionary/619/word/gorod>.

Горожанин В. А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. Новосибирск, 1997.

Гражданское уложение. Проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения

(с объяснениями, извлеченными из трудов Редакционной комиссии) / под ред. И. М. Тютрюмова; сост. А. Л. Саатчиан. Кн. 1. М., 2007.

Грешников И. П. Субъекты права. Алматы, 2001. Ч. 1: Юридические лица в праве и законодательстве.

Грибанов В. П. Юридические лица. М., 1961.

Гримм Д. Д. Энциклопедия права с приложением краткого очерка истории философии права: лекции. СПб., 1895.

Гриценко Е. В. Местное самоуправление в системе публично-го управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2001.

Гуркова С. Г. Ретроспективная муниципально-правовая ответственность, ее основания и стадии привлечения: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2009.

Давыдова Н. Ю. К вопросу о правовых конструкциях ответственности органов и должностных лиц, осуществляющих муниципальную власть // Адвокат. 2011. № 3.

Дементьев А. Н. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

Дементьев А. Н. Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.

Дементьев А. Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований // Муниципальное право. 2004. № 1.

Демьяненко А. Н., Обушенков А. Л. Муниципальное управление: учеб. пособие. Хабаровск; Н. Новгород, 1998.

Дигесты Юстиниана. Избр. фрагменты / пер. и прим. И. С. Перетерского; отв. ред. Е. А. Скрипилев. М., 1984.

Дитятковский М. Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журн. рос. права. 2007. № 11.

Долгополова М. С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования и реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

Доронина О. Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1.

Ельяшевич В. Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. СПб., 1910.

Ем В. С., Козлова Н. В., Корнеев С. М. и др. Гражданское право. Общая часть: учеб.: в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. Т. 1.

Еремин А. Р. Право граждан на местное самоуправление // Правоведение. 1998. № 3.

Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2003.

Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003.

Еремин А. Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003.

Ерофеева Д. В. Юридическое лицо как субъект права в Древнем Риме // Вестн. Рос. правовой академии. 2009. № 4.

Ефимов В. В. Догма римского права. Общая часть: лекции. СПб., 1893.

Жабриев М. В. Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. / ред. кол.: С. С. Алексеев, Б. М. Гонгало, Д. В. Мурзин и др. М., 2001.

Жигалов Ю. Г. О соотношении административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления // Закон и право. 2008. № 1.

Журина И. Г. Можно ли признать саморегулируемую организацию юридическим лицом публичного права? // Адвокат. 2009. № 6.

Заболотских Е. М. Муниципально-правовые санкции как форма выражения ответственности в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Земченков Н. Ф. Гражданская община как орган непосредственного участия населения в местном самоуправлении // Известия Таганрогского гос. радиотехнического ун-та. 2005. № 9.

Зенков М. Ю. Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права: учеб. пособие. Новосибирск, 2006.

Зинченко С., Галов В. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного и муниципального управления (вопросы соотношения) // Хоз-во и право. 2006. № 11.

Иванов Д. М. Муниципально-правовая ответственность как составная часть института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 30–33.

Игнатов В. Г., Бутов В. И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов н/Д, 2005.

Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2008. Т. 4: 1993 год. Кн. 1 (январь – апрель 1993 года).

Исаев М. А. Основы конституционного строя Норвегии / науч. ред. А. Н. Чеканский. М., 2001.

Кабашев С. Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации: словарь-справочник и схемы: учеб. пособие. Уфа, 2005.

Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публичного права // Хоз-во и право. 2005. № 4.

Катицын В. М. Права человека и механизмы их защиты: учеб. пособие. М., 2003.

Каск Л. И. О признаках государства // Правоведение. 1963. № 1.

Кашанина Т. В. Юридическая техника: учеб. 2-е изд., пересмотр. М., 2011.

Кашо В. С. О критериях выделения муниципально-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2.

Кашо В. С. О наличии общетраслевой ответственности в муниципальном праве // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3.

Кириллова А. М. Муниципальные образования как участники гражданских правоотношений // Вестн. Чувашского ун-та. 2011. № 1.

Киричек Е. В. Теоретико-правовой анализ понятий «обеспечение», «реализация», «охрана» и «защита» в контексте прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Право и политика: история и современность: тез. докл. и сообщений Междунар. науч.-практ. конф. (30 мая 2007 г.) / отв. за вып. М. А. Бучакова. Омск, 2007.

Князев С. Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журн. рос. права. 2005. № 6.

Князев С. Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журн. рос. права. 2008. № 6.

Кожневников О. А. Некоторые вопросы правового регулирования юридических лиц публичного права (на примере муниципальной избирательной комиссии Екатеринбурга) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 1.

Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: учеб. пособие / науч. ред. В. С. Ем. М., 2003.

Кокотов А. Н. Муниципальное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 2004. № 3.

Кокотов А. Н., Попов А. В., Саликов М. С. и др. Проблемы науки конституционного права: моногр. / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. Екатеринбург, 1998.

Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право: учеб. М., 2005.

Колмакова Н. Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007.

Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев. М., 2002. Т. 3.

Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М., 2010.

Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В. И. Шкатуллы. 2-е изд., доп. М., 2006.

Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2004.

Кондрашев А. А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20.

Кондрашов Ю. В. Статус органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004.

Конституции государств в Европе: в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М., 2001.

Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2009.

Конституции зарубежных стран: сб. / сост. В. Н. Дубровин. М., 2000.

Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 21 т. / под общ. ред. А. А. Собчака, С. А. Филатова, В. С. Черномырдина и др. М., 1996. Т. 13, 14, 19.

Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997.

Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 года: одобр. Правительством РФ 18 мая 2006 г. // URL: <http://www.development-rnd.ru/doc/concept.doc>.

Копытова О. Н. Анализ сущности муниципального образования в условиях реформы местного самоуправления // Псковский регионологический журн. 2008. № 6.

Королева Е. Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты: моногр. М., 2006.

Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права: моногр. М., 2003.

Костюков А. Н., Копысова С. Г. Муниципально-правовые отношения: моногр. Омск, 2001.

Кочерга А. А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006.

Кочеткова Н. В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6.

Красновский М. В. Проблемы юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008.

Крылов Б. С. Соединенные Штаты Америки: федерализм, штаты и местное самоуправление. М., 1968.

Кудилинский М. Н., Шевелева Н. А. Муниципальное право: учеб. СПб., 2005.

Кузько А. В. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Кузьмин А. Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

Кузьмин М. А. Официальные символы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12.

Кулушева М. А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

Курбатов А. О юридических лицах публичного права // *Хозво и право*. 2009. № 10.

Курбатов А. Я. Реформа гражданского законодательства: чего ожидать юридическим лицам публичного права? // *Legal Insight*. 2011. № 1.

Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 4.

Кутафин О. Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица: моногр. М., 2007.

Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006.

Лабутин А. К. Территориальное устройство Российской Федерации: организационно-правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.

Ладин И. Н. Понятие муниципального образования и его территориальный статус // *Общество и право*. 2009. № 1. С. 88–91.

Латин В. А. Местные сообщества и территория // *Муниципальный мир*. 1999. № 3.

Ларионов А. В. Конституционно-правовые основы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.

Ленин В. И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д. И. Курскому // *Полн. собр. соч.:* в 55 т. 5-е изд., доп. М., 1970. Т. 44.

Лисовицкий Д. А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // *Ленинградский юрид. журн.* 2007. № 4.

Лупенко И. Ю. Институт ответственности в муниципальном праве // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2009. № 11.

Мадьярова А. В. Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа // *СПС «КонсультантПлюс»*.

Макаров И. И. Наименование муниципального образования: подходы и практика // *Управленческое консультирование*. Акту-

альные проблемы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.

Максимов А. Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Максимов А. Проблемы реализации поселенческого и территориального принципов организации местного самоуправления в российском законодательстве и судебной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 5.

Марохин Е. Ю. Юридическая фикция в современном российском законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004.

Мартемьянов В. С. Местные советы и их исполнительные органы как юридические лица. М., 1975.

Матвиенко С. В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4.

Мелехин А. В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс».

Мелехина И. И. Местное сообщество: вопросы теории. Краснодар, 2003.

Местное самоуправление / сост. Г. Штimpфл, Х. Шоллер, У. Зондерманн; пер. с нем. О. Н. Рыбковской; конс. по пер. О. Лутерхандт, Г. Лутерхандт. Мюнхен; Бонн, 1995.

Местное самоуправление в Германии: на примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг: сб. / пер. с нем.; гл. ред. В. В. Жданович; введ. К.-В. Хоффманна. М., 1996.

Местное самоуправление: проблемы, противоречия, перспективы: науч.-практ. конф. (2–3 апреля 1998 г., Москва): материалы стенограф. отчета / под ред. М. В. Винника, С. И. Рыженкова. М., 1998.

Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: учеб. пособие / под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. М., 1998.

Мильшин, Ю. Н., Чаннов С. Е. Муниципальное право России: учеб. пособие. М., 2006; 2007.

Михайленко О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=13>.

Михайлов В. И. Проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Мишенин В. А. Актуальные вопросы обеспечения активного избирательного права военнослужащих-курсантов в период проведения выборов в органы местного самоуправления // Военное право в XXI веке: Рос. военно-правовой сб. Сер. «Право в Вооруженных Силах – консультант»; «За права военнослужащих». 2007. № 9. Вып. 73.

Модин Н. Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия // Рос. юстиция. 2000. № 1.

Можейко В. Н. Юридические лица по советскому гражданскому праву: учеб. пособие по курсу «Советское право» / отв. ред. Н. А. Теплова. М., 1959.

Мордовец А. С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Правоведение. 1996. № 4.

Морозова Л. П. Факторы развития местного сообщества в условиях современной России (на примере местных сообществ Мурманской области): автореф. дис. ... канд. соц. наук. СПб., 2009.

Муниципальное право России: учеб. / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М., 2005.

Муниципальное право: учеб. для высших учеб. заведений / под ред. Ю. А. Дмитриева. 3-е изд., перераб., доп. М., 2005.

Муниципальное право: учеб. пособие / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2005.

Муниципальное право: учеб.-метод. комплекс / под ред. Н. М. Кониной. М., 2006.

Нагорная Н. В. Территориальная реформа местного самоуправления: проблемы преобразования муниципальных образований (на примере Калининградской области) // Современное право. 2009. № 5.

Назарова Е. В. Понятие ответственности как социального феномена // История государства и права. 2008. № 5.

Научно-практическая конференция «Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований – правовая и экономическая основа. Практика взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований» (рекомендации) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5.

Невинский В. В., Казанцева О. Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Рос. юстиция. 2010. № 11.

Незнамова Е. А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее: моногр. М., 2009.

Николаев К. А. Муниципальное образование как самоуправляющаяся общественная ячейка территориальной организации общества: моногр.: в 2 т. Саратов, 2002. Т. 1; Саратов, 2004. Т. 2.

Новейший философский словарь / гл. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов; науч. ред. В. Л. Абушенко, М. А. Можейко, Т. Г. Румянцева; отв. ред. А. И. Мерцалова. Минск, 1999.

Новикова И. В. Судебная защита права на местное самоуправление в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004.

Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия: моногр. М., 1999.

Онохова В. В. Муниципальные образования и органы местного самоуправления как субъекты гражданского права: новые подходы к правовому регулированию // Академический юрид. журн. 2008. № 1.

Патрушев В. И. Организационное развитие местного самоуправления // Муниципальный мир. 1999. № 5.

Перетерский И. С., Краснокутский В. А., Флейшиц Е. А. и др. Римское частное право: учеб. / под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М., 1994.

Петкова Г. Т. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000.

Подсумкова А. А., Чаннов С. Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. С. Е. Чаннов. 4-е изд., перераб. М., 2008.

Покровский И. А. История римского права. СПб., 1913.

Пономарева В. О. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: теоретические и правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

Попов Ю. Е., Рыбаков В. А., Соловьев В. Н. и др. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): моногр. М., 2009.

Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. В. И. Шкатуллы. М., 2005.

Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева. М., 2008.

Праскова С. В. Упразднение муниципальных образований: критерии допустимости // Журн. рос. права. 2011. № 3.

Проект концепции развития законодательства о юридических лицах, рекомендованный для опубликования и дальнейшего публичного обсуждения решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 16 марта 2009 г. // URL: http://www.privlaw.ru/files/concep_16_2009.pdf.

Пылин В. В. Некоторые проблемы и пути их решения в сфере территориальной организации местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопр. 2008. № 2.

Пятков Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003.

Радько Т. Н. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2005.

Рассказов О. Л. Юридические лица публичного права в общем учении о юридических лицах в дореволюционной России // Юрид. мир. 2008. № 10.

Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии: в 2 т. / пер. с нем. Ф. Ельяшевич; под ред. В. Б. Ельяшевича; вступ. ст. П. Г. Виноградова. СПб., 1908. Т. 2.

Резнумяги А. Ю. Местное самоуправление в Эстонской Республике: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992.

Роньжина (Каримова) О. В. Квазиюридические лица: правовая природа муниципального образования и органов местного самоуправления (проблема псевдомножественности субъектов правоотношений) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9.

Россия в цифрах – 2010 г.: стат. сб. Федеральной службы государственной статистики // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_11/IssWWW.exe/Stg/d1/02-03-1.htm.

Саломаткин А. А. Местное самоуправление в сельских поселениях России (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 1999.

Самылов И. В. Коллективные субъекты юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2008.

Санаев А. С. Развитие законодательства о муниципальной службе в контексте становления системы местного самоуправления в городе Москве в 1993–2007 гг. // Муниципальная служба: правовые вопр. 2008. № 2.

Саратовский проект Конституции России / предисл. В. Т. Кабышева. М., 2006.

Светлова И. А. Конституционное разделение властей в Российской Федерации и местное самоуправление: учеб. пособие для студентов юрид. факультетов. Петропавловск-Камчатский, 2000.

Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

Сергиенко А. М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

Серова О. А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

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

Соловьев С. Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 12.

Соловьев С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003.

Соловьев С. Механизм ответственности глав муниципальных образований // Законность. 2003. № 8.

Сорокин А. С. Деятельность органов муниципального управления в Соединенных Штатах Америки как источник опыта при создании системы местного управления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы: материалы науч.-практ. конф. юрид. факультета Московского гос. ун-та им. М. В. Ломоносова (25 января 1994 г.) / предисл. С. А. Авакьяна. М., 1994.

Стукалова Ю. В. К вопросу об истоках теории юридического лица // Вестн. Рос. правовой академии. 2007. № 4.

Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. Ярославль, 1892.

Сырых В. М. История и методология юридической науки: учеб. М., 2012.

Сытников Д. О. Место и роль муниципальных органов в механизме реализации социально-экономических прав и свобод человека и гражданина // Юрид. мир. 2008. № 9.

Тимофеев К. Б. Конституционно-правовые основы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Тимофеев Н. С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1939. Т. 3.

Толстой Ю. К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР / отв. ред. О. С. Иоффе. Л., 1955.

Тонков Е. Е. Герб муниципального образования // Законность. 2011. № 4.

Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права / сост. А. П. Альбов, Д. В. Масленников, М. Б. Ревнова; отв. ред. В. П. Сальников, Д. В. Масленников. СПб., 1998.

Трубников В. В. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления как способ повышения его эффективности (муниципально-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012.

Тютин Д. В. Налоговое право: курс лекций // СПС «КонсультантПлюс».

Уваров А. А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: проблемы развития и взаимодействия: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

Уваров А. А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журн. рос. права. 1999. № 3–4.

Усманова Р. М. Муниципальная ответственность как разновидность юридической ответственности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2.

Фадеев В. И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. тр. кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008.

Фомиев Н. А. К вопросу о структуре муниципального образования // Реформы местного самоуправления: проблемы и пути

решения: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. (2 июня 2007 г.) / гл. ред. Н. Р. Балынская; ред. кол.: А. Г. Гричук, Н. В. Миронов, И. Д. Тургель. Магнитогорск, 2007.

Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журн. рос. права. 2008. № 3.

Хайретдинова М. Д. Законодательная дефиниция (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008.

Хорев А. А. О субъектах права муниципальной собственности // Юрид. мир. 2003. № 6.

Цирин А. М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7.

Чакалова М. С. О совершении нотариальных действий органами местного самоуправления: проблемы теории и практики // Нотариус. 2008. № 6.

Чантурия Л. Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3.

Чердакова Л. А. Теоретико-правовые основы права муниципальной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23.

Черногор Н. Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Муниципальная служба: правовые вопр. 2008. № 3.

Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

Черногор Н. Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). М., 2006.

Чесноков А. А. Муниципальные образования как субъекты бюджетного права: дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М., 2011.

Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

Шапсугов Д. Ю. Местная власть в России и Германии. Вопросы теории, истории, нормативного регулирования: в 2 кн. Ростов н/Д, 1994. Кн. 1.

Шарыгин М. Д. Местное самоуправление: проблемы территориальной организации и иерархизации // Вестн. Рос. гос. ун-та им. И. Канта. 2010. Вып. 3.

Шипов В. П. Конституционно-правовой механизм правозащитной деятельности местного самоуправления в России // Социология власти: науч. и общественно-полит. журн. 2009. № 4.

Широков А. Н., Юркова С. Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М., 2009.

Шугрина Е. С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

Шугрина Е. С. Особенности административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления // Современное право. 2006. № 12.

Шугрина Е. С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5.

Шугрина Е. С. Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5.

Шугрина Е. С. Проблемы использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Право и политика. 2007. № 4.

Шугрина Е. С. Субъекты конституционного права на осуществление местного самоуправления // 15 лет российской Конституции и развитие местного самоуправления: сб. ст. / ред. совет: А. Е. Балобанов, Э. Маркварт, Е. С. Шугрина. М., 2008.

Шугрина Е. С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010.

Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

Adria C. R., Press C. Governing Urban America. 3rd ed. N. Y.; St. Louis; S. Francisco, 1968.

Basic Law for the Federal Republic of Germany / transl. by C. Tomuschat, D. P. Currie; transl. revised by C. Tomuschat, D. P. Kommers. Berlin, 2010.

Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works. 5th ed. L., 1990.

City // URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/118952/city>.

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg. Texte à jour au 1er octobre 2011 / avec le concours de M. A. Prüm, M. J. Gerkrath; avant-propos O. Modert // URL: http://www.legilux.public.lu/Legilux/fr/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/Zip_Constitution.zip.

Jackson W. E. The Structure of Local Government in England and Wales. 5th ed. L., 1966.

Kashyap A. Communalizm and Constitution. New Delhi, 1988.

Mapstone L., Pearce P. An Introduction to Local Government in England & Wales. 2nd ed. L., 1960.

Municipality // URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/397571/municipality>.

The Constitution of Greece. As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament / pref. D. G. Sioufas; edit. com. K. Mavrias, E. Spiliotopoulos; transl. by X. Paparrigopoulos, St. Vassilouni. Athens, 2008.

Tooke C. W. The Status of the Municipal Corporation in American Law // Minnesota Law Review. 1932. Vol. 16. № 4. P. 343–360.

Нормативные акты

Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985 // URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

О Государственном гербе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2000. № 52 (ч. 2). Ст. 5021.

О Государственном флаге Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. № 52 (ч. 1). Ст. 5020.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

Бюджетный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // Рос. газ. 1994. 8 дек.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

Жилищный кодекс Российской Федерации // Рос. газ. 2005. 12 янв.

Земельный кодекс Российской Федерации // Рос. газ. 2001. 30 окт.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая // СЗ РФ. 1998. №. 31. Ст. 3824.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Трудовой кодекс Российской Федерации // Рос. газ. 2001. 31 дек.

О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ // Рос. газ. 2005. 12 янв.

О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // Рос. газ. 2001. 30 окт.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ // Рос. газ. 2009. 29 дек.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 дек.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ // Рос. газ. 2010. 12 мая.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований: Федеральный закон от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ // Рос. газ. 2007. 22 июня.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7039.

О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ // Рос. газ. 2009. 13 мая.

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ // Рос. газ. 2000. 8 авг.

О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Рос. газ. 2004. 23 июня.

Об инновационном центре «Сколково»: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Рос. газ. 2011. 23 нояб.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

О налогах на имущество физических лиц: Закон от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 362.

О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Рос. газ. 1993. 10 авг.

О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы: Федеральный закон от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ // Рос. газ. 1997. 21 янв.

О прокуратуре Российской Федерации: Закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы: Закон от 15 января 1993 г. № 4301-1 // Рос. газ. 1993. 10 февр.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Закон от 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Рос. газ. 1992. 17 нояб.

О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления: Указ Президента РФ от 2 ноября 2007 г. № 1451 // СЗ РФ. 2007. № 45. Ст. 5642.

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

Положение о Государственном геральдическом регистре Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 21 марта 1996 г. № 403 // СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1307.

Порядок выдачи свидетельств о регистрации официальных символов и отличительных знаков в Государственном геральдическом регистре Российской Федерации: утв. распоряжением Президента РФ от 13 октября 2003 г. № 471-рп // СЗ РФ. 2003. № 43. Ст. 4232.

Методические рекомендации по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований: утв. Геральдическим советом при Президенте РФ 28 июня 2006 г. // URL: <http://sovet.geraldika.ru/article.php?p?coatid=16231>.

Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы: утв. постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 // СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

Об утверждении Примерного положения территориального управления Министерства культуры Российской Федерации по сохранению культурных ценностей: утв. приказом Министерства культуры РФ от 30 апреля 1997 г. № 287 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

Порядок и критерии конкурсного отбора общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы: утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 20 февраля 2008 г. № 62 // Рос. газ. 2008. 5 марта.

Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»: Закон города Москвы от 11 апреля 2012 г. № 8 // Тверская, 13. 2012. 17 мая.

О государственной и муниципальной символике в городе Москве: Закон города Москвы от 11 июня 2003 г. № 40 // Тверская, 13. 2003. 9 авг.

О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 // Вестн. Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. 21 нояб.

Об организации местного самоуправления в городе Москве: Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 // Тверская, 13. 2002. 21 нояб.

О Совете по местному самоуправлению при Президенте Республики Башкортостан: указ Президента Республики Башкортостан от 27 февраля 2004 г. № УП-116 // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2004. № 6. Ст. 351.

Положение о Геральдической комиссии города Москвы: утв. постановлением Правительства Москвы от 18 ноября 2003 г. № 971-ПП // Вестн. Мэра и Правительства Москвы. 2003. 3 дек.

Устав города Абакана: утв. решением Абаканского городского Совета депутатов от 28 декабря 2005 г. № 222 // Абакан. 2006. 15–21 февр.

Устав Ленинского муниципального района Московской области: принят решением Совета депутатов Ленинского района Московской области от 24 июня 2005 г. № 6/20 // URL: <http://adm-vidnoe.ru/uploads/50/UstavLR2010G.pdf>.

Устав муниципального образования «Усть-Абаканский район Республики Хакасия»: утв. решением Совета депутатов муниципального образования «Усть-Абаканский район» от 20 июня 2005 г. № 52 // Усть-Абаканские известия. 2005. 28 июня.

О Координационном совете префектуры Зеленоградского административного округа города Москвы и органов местного самоуправления: распоряжение префекта Зеленоградского административного округа города Москвы от 11 июня 2003 г. № 658-рп // URL: <http://www.moscowlaws.ru/index.php?ds=43539>.

Österreichische Bundesverfassungsgesetze (Auswahl). Austrian Federal Constitutional Laws (selection). Lois constitutionnelles de l'Autriche (une sélection) // URL: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>.

Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // URL: http://www.senate.be/doc/const_fr.html.

Конституция Испании // URL: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf.

Конституция Итальянской Республики от 27 декабря 1947 г. // URL: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/upload_file/upload_files/000/000/002/costituzione.pdf.

Конституция Королевства Дании: одобр. на референдуме 5 июня 1953 г. // URL: http://www.stm.dk/_p_10992.html.

Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. // URL: <http://www.dre.pt/comum/html/legis/crp.html>.

Конституция Республики Кипр: принята 16 августа 1960 г. // URL: http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/0/f7eb7480579b1a50c2256fdb0040a003?OpenDocument&ExpandSection=5#_Section5.

Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. № 731/1999 с поправками до № 1112/2011 включительно // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>.

Конституция Французской Республики 1958 г. // URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.

Акты судебных органов

Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда // Рос. газ. 1997. 12 нояб.

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева // Рос. газ. 2002. 10 апр.

Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова // Рос. газ. 2011. 3 июня.

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда // Рос. газ. 2003. 18 нояб.

Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана // Рос. газ. 2011. 20 июля.

Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // Рос. газ. 2011. 13 апр.

Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П по делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска // Рос. газ. 2011. 12 янв.

Определение Конституционного Суда РФ от 13 ноября 2001 г. № 254-О по запросу Свердловского районного суда города Перми о проверке конституционности статей 209 и 210 Гражданского кодекса Российской Федерации // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

Определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П по жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н. И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области // Рос. газ. 2008. 19 апр.

О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 декабря 1993 г. № 32 // Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ (1992–2005 гг.). М., 2005.

Проекты федеральных законов

О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Проект федерального закона № 47538-6 // СПС «КонсультантПлюс».

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Проект федерального закона № 167346-3 // СПС «КонсультантПлюс».

О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Проект федерального закона № 202538-4 // СПС «КонсультантПлюс».

О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Проект федерального закона № 94268-4 // СПС «КонсультантПлюс».

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	
§ 1. Основные доктринально-методологические подходы к изучению муниципального образования в юридической науке	10
§ 2. Перспективы применения доктрины юридического лица публичного права к муниципальному образованию	32
Глава 2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ФОРМА ЛЕГИТИМИЗАЦИИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА	
§ 1. Местное самоуправление и местное сообщество как основы категории муниципального образования	53
§ 2. Первичная легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования	80
§ 3. Вторичная (постоянная) легитимизация местного сообщества в рамках муниципального образования	90
Глава 3. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ИНСТИТУТ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА	
§ 1. Механизм наделения муниципальных образований обязанностью обеспечения прав и свобод человека и гражданина	105
§ 2. Права и свободы человека и гражданина, обеспечиваемые муниципальным образованием	117
§ 3. Государственно-правовой механизм, поддерживающий обеспечение муниципальными образованиями прав и свобод человека и гражданина	133
Глава 4. ЮРИДИЧЕСКОЕ ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	
§ 1. Происхождение понятия «муниципальное образование»	146
§ 2. Признаки легального и юридического научного понятий муниципального образования	154
§ 3. Правовые классификации муниципальных образований	186

Глава 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Ответственность муниципального образования как разновидность юридической ответственности	199
§ 2. Прямая юридическая ответственность муниципального образования	210
§ 3. Косвенная юридическая ответственность муниципального образования	213
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	219
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ, НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ	232

Научное издание

СЕРГЕЕВ
Дмитрий Борисович

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ**

Монография

Главный редактор Издательского дома
«Уральская государственная юридическая академия»
А. Н. Митин

Редактор *И. П. Тимофеева*
Компьютерная верстка *А. А. Холодилова*
Дизайн обложки *Е. И. Фролова*

Подписано в печать 14.12.12. Формат 60×84/16.
Бумага писчая. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 15,58. Уч.-изд. л. 15,90.
Тираж 500 экз. Заказ № 81

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, п. 1 ч. 4 ст. 11
Федерального закона от 29.12.2010 г.
маркировке не подлежит

Уральская государственная юридическая академия.
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Отдел дизайна и полиграфии Издательского дома
«Уральская государственная юридическая академия».
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23.
Тел.: 375-58-31, 374-32-35. E-mail: idom@list.ru