

**К ВОПРОСУ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ПРАВОВОГО СМЫСЛА ИНСТИТУТА
«ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**

Марушкин Н. В.

Нижегородский институт управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Нижний Новгород, Россия (603950, Российская Федерация, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 46), e-mail: mr.mnv@yandex.ru

Статья посвящена вопросу установления правового смысла института территориальных основ местного самоуправления. На основе анализа практики нормативного закрепления указанной дефиниции в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, решений высших судебных инстанций, а также научных публикаций видных отечественных ученых-правоведов, автором делается вывод о фактическом наличии в научной среде двух основных тенденций в определении территориальных основ местного самоуправления. Так, первая из них, определяющая в качестве территориальной основы местного самоуправления муниципальное образование, представляется весьма обоснованной. Вторая же, относящая к территориальным основам местного самоуправления совокупность правовых норм, подвергается автором критике. Автором высказывается мысль о том, что роль муниципального образования как реальной территориальной основы местного самоуправления – это роль материального базиса, ключевого элемента, без которого местное самоуправление как правовой институт теряет смысл.

Ключевые слова: основы местного самоуправления, муниципальное образование, территориальная основа, норма права.

**ON QUESTION OF ESTABLISHING THE LEGAL MEANING OF THE INSTITUTION OF
«THE TERRITORIAL BASIS OF LOCAL-SELF GOVERNMENT»**

Marushkin N. V.

Nizhnii Novgorod Institute of Management of Russian Academy of National Economy and State Service under the RF President (603950, Nizhniy Novgorod, avenue Gagarin, 46), e-mail: mr.mnv@yandex.ru

The author considers the problem on the establishment of the legal meaning of the institute of the territorial basis of local self-government. Based on the analysis of the practice of normative fixing this definition in the federal legislation, the legislation of the Russian Federation, the decisions of the higher courts, as well as scientific publications prominent domestic legal scholars, the author concludes that the actual presence in the scientific community of the two major trends in the definition of the territorial basis of local self-government. The first of them, is defined as the territorial basis of local government municipality, is very reasonable. The second, relating to the territorial basis of local self-government body of law, subject to the author of the criticism. The author suggests that the role of the municipality, as a real territorial basis of local government - is the role of the material base, a key element without which the local government as a legal institution is meaningless.

Key words: basis of local self-government, municipality, territorial basis, the norm of law.

В силу особенностей исторического развития систем территориальной организации субъектов Российской Федерации, в отличие от института административно-территориального устройства, весьма статичного по своей природе и имеющего достаточно глубокие традиции организации и функционирования, муниципально-территориальное устройство, будучи институтом новым, вне всякого сомнения, требует своего теоретического осмысления.

Разрешение проблемы установления внутреннего содержания института муниципально-территориального устройства как составляющей территориальной организации субъектов Российской Федерации, на современном этапе развития отечественной правовой системы, тесно связано с теоретическим осмыслением такого правового института как территориальной основы местного самоуправления.

Целью настоящей статьи является попытка выявления на основе анализа нормативной практики федерального и регионального законодателя, решений высших судебных инстанций, а также научных публикаций ряда ученых-правоведов, основных тенденций в определении территориальных основ местного самоуправления, имеющих место в отечественной юридической науке и практике правового регулирования.

Материал исследования в значительной мере составили научные идеи современных российских исследователей в области теории государства и права, конституционного и муниципального права Российской Федерации и других отраслей и направлений отечественной правовой мысли. Нормативно-правовую основу исследования составили судебные акты Конституционного Суда РФ Федеральные законы, Конституции и Уставы, а также законы субъектов РФ.

Методологическая основа исследования представлена как общенаучными, так и частнонаучными методами. В рамках диалектического метода рассматриваемые категории, а также их научное осмысление оцениваются в развитии и во взаимоотношениях со смежными явлениями. Также в рамках исследования активно используются методы формально-юридического и структурного анализа, а также сравнительный метод.

В силу своей относительной новизны родовая категория «основы местного самоуправления» была включена в правовой оборот лишь в начале 90-х годов XX века. Это было связано со складывающейся практикой применения названного понятия в общесоюзных, а затем и в федеральных правовых актах, отражении его в научной литературе. Говоря об основах местного самоуправления, О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев под последними понимали «совокупность определенных предпосылок и условий, лишь при наличии которых возможно реальное и эффективное местное самоуправление» [3, с. 250]. Как весьма удачное следует отметить определение, приведенное Л. И. Бусыгиным и А. В. Москалевым, содержание которого можно считать отправной точкой в установлении правового смысла категории «основы местного самоуправления»: «Основы – это базовые, ключевые понятия, которые детерминируются природой, сущностью местного самоуправления, охватывают главные, основополагающие общественные отношения, составляющие систему его основных гарантий

(территориальные, правовые, организационные, экономические, финансовые)» [1, с. 53]. Несмотря на то, что приведенные определения весьма близки, в трудах представителей отечественной юридической науки неоднократно указывалось на отсутствие единства в толковании данной дефиниции [1, с. 51].

Абсолютное большинство отечественных авторов, говоря о системе основ местного самоуправления, в качестве ключевых выделяют и территориальные, что, вне всякого сомнения, говорит о весомости и значимости территориального компонента указанного правового института. Данная тенденция, в частности, прослеживается в трудах О. Е. Кутафина, которым делались выводы о наличии правовой, территориальной, организационной и финансово-экономической основ местного самоуправления. [3, с. 250]. В свою очередь, основополагающий, на сегодняшний день, правовой акт в сфере местного самоуправления – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» называет в преамбуле следующие принципы организации местного самоуправления: правовые, территориальные, организационные и экономические [6], в своем тексте содержит прямое указание на правовую [6, ст. 4] и экономическую [6, гл. 8] основы местного самоуправления, а во второй главе достаточно подробно разъясняет содержание территориального принципа организации местного самоуправления [6, гл. 2]. Данный закон, в настоящий момент, является единственным действующим правовым актом федерального уровня, содержащим в своем тексте конструкцию «основа местного самоуправления». Весьма осторожно подходит к вопросу нормативного закрепления данной дефиниции отечественный региональный законодатель. Проведенный анализ региональных конституций и уставов позволяет отметить, что конструкция «основа местного самоуправления» оказалась включенной в высшие правовые акты только 34 субъектов Российской Федерации.

Что касается категории «территориальные основы местного самоуправления», последняя на сегодняшний день, в федеральном законодательстве закрепления не получила. Региональный законодатель вводит данную дефиницию в высшие правовые акты лишь 3 субъектов Российской Федерации, при этом определений указанной категории, и более того, детальных разъяснений ее содержания и структуры в указанных нормативных актах не приводится [10, гл. 52]. Несмотря на то, что дефиниция «территориальные основы местного самоуправления» ранее активно использовалась в региональном законодательстве о местном самоуправлении, в настоящее время она содержится в профильных законах лишь 2 субъектов федерации [7, ст. 1]. Нельзя исключать то, что подобное положение вещей вполне могло явиться следствием

масштабной отмены законов субъектов федерации о местном самоуправлении непосредственно после вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ. Однако, на сегодняшний день, мы можем констатировать фактическое выпадение категории «территориальные основы местного самоуправления» из сферы правового регулирования на региональном уровне.

Между тем, стоит отметить весьма активное использование данной дефиниции в практике высших судебных инстанций Российской Федерации и научной литературе, что, вне всякого сомнения, сообщает ей дополнительную дискуссионность.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации в вопросе определения правового смысла территориальных основ местного самоуправления находит свое отражение в ряде его решений и определений. В частности, Конституционный Суд в своем Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П, говоря о поселках, сельсоветах и районах, оперирует понятиями «территориальная основа муниципального образования» и «территориальная основа формирования местного самоуправления», фактически придавая им идентичное значение [8, п. 3]. Данный подход весьма спорен, и его нельзя признать не имеющим изъянов, однако, следуя дальнейшим выводам Конституционного Суда, содержащимся в указанном Постановлении, ключевой составляющей территориальных основ местного самоуправления является определение территории, на которой создаются муниципальные образования [8, п. 3].

Следует отметить, что в современной научной литературе, фактически, выделяются две основные тенденции в определении территориальных основ местного самоуправления.

Первая лежит в канве озвученной нами ранее правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации и находит свое отражение, в частности, в трудах В. А. Сивицкого и Е. С. Шугриной, отмечавших, что «территориальной сферой местного самоуправления является муниципальное образование» [9], а также И. В. Лексина, указывающего на то, что «органы местного самоуправления действуют в границах определенных территориальных единиц – муниципальных образований, составляющих территориальные основы местного самоуправления» [4, с. 48].

Конституционным судом РФ обосновывалось понимание муниципальных образований как «территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления» [8, п. 6]. Таким образом, обращаясь к изначальной сущности муниципалитета, как образования территориального, объединяющего в установленных границах определенный коллектив, нельзя не отметить, что само существование местного самоуправления как публично-правового института вне территориальных пределов его осуществления не возможно. Изложенные выше

точки зрения, на наш взгляд, представляются обоснованными, о чем зачастую, говорят и государственеды, стоящие на несколько иных позициях. Так, в частности Л. И. Бусыгиным и А. В. Москалевым отмечалось: «Территориальные основы, согласно законодательству и теории о местном самоуправлении, включают в себя: городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения, территории городов федерального значения» [1, с. 57].

Приведенные определения и тезисы, на наш взгляд, в значительной мере раскрывают рассматриваемую дефиницию и вполне согласуются как с приведенными выше формулировками категории «основы местного самоуправления», так и общепризнанным лексическим значением соответствующих слов.

Вторая точка зрения на сущность категории «территориальная основа местного самоуправления» как комплекс правовых норм отражена в работах ряда ученых-правоведов, среди которых можно назвать А. С. Прудникова и А. М. Никитина, отмечавших, что «территориальная основа местного самоуправления – муниципально-правовой институт, представляющий собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории, порядок их установления и изменения и др.» [5, с. 311]. В подобном ключе характеризуют названную категорию Л. И. Бусыгин и А. В. Москалев. По их мнению, «территориальные основы местного самоуправления – система норм-принципов, закрепляющих и регулирующих территориальное устройство муниципального образования, определяющих состав земель муниципального образования, его границы, порядок их установления и изменения» [1, с. 56].

Данные озвученные положения, на наш взгляд, имеют ряд существенных недостатков. Отечественная теория права в своем учении о норме права исходит из концепции регулятивной функции данного института, так С.А. Комаров, в частности, отмечал: «норма права как общее правило поведения регулирует повторяющийся вид общественных отношений» [2, с. 175].

Следовательно, у нас есть все основания полагать, что нормы права, как и их совокупность, в рамках озвученной выше проблемы, являются лишь регулятором общественных отношений в сфере территориальной организации местного самоуправления, включающей в себя такие правовые категории как порядок создания, преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований, установление их границ. Таким образом, тезис об отнесении правовых норм в их совокупности к территориальным основам местного самоуправления не находит должного подтверждения. Роль же муниципального образования как реальной территориальной основы местного самоуправления – это роль материального

базиса, ключевого элемента, без которого местное самоуправление как правовой институт теряет смысл.

Список литературы

1. Бусыгин Л. И., Москалев А. В. Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления. // Вестник Пермского университета, Сер.: Юридические науки. – 2010. – № 3(9). – С. 51–61.
2. Комаров С. А. Общая теория государства и права: Курс лекций. – М.: Манускрипт, 1996. – 312 с.
3. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник: – М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2008. – 672 с.
4. Лексин И. В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления // Местное право. – 2001. – № 8. – С. 29–49.
5. Муниципальное право России: Учебник для вузов. / Под ред. А. С. Прудникова, А. М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399 с.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2012) // СЗРФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
7. Об организации местного самоуправления в городе Москве: Закон города Москвы от 06 ноября 2002 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2002. – № 55.
8. 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Российская газета. – 2003. – 18 ноября. – № 233.
9. Сивицкий В. А., Шугрина Е. С. Основные положения о местном самоуправлении. Полномочия органов государственной власти относительно местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/1-osnovnye-polozheniya-o-mestnom-samoupravlenii-po/> (дата обращения: 06.05.2012).
10. Устав (Основной Закон) Тамбовской области Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Тамбовской области от 30 ноября 1994 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Рецензенты:

Головин Евгений Георгиевич, д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права НИУ ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Нижний Новгород.

Черкасов Константин Валерьевич, д-р юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права НИУ ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Нижний Новгород.