

Быковский Дмитрий Алексеевич

Магистрант

Направление: Государственное и муниципальное управление

Магистерская программа: Региональное и муниципальное управление

Сущность понятия муниципального образования

Аннотация. В статье рассматривается проблема эффективности муниципального управления на примере Алтайского края, как динамично развивающегося региона Российской Федерации.

Последствия неверно выбранной стратегии и тактики муниципального управления в современных условиях становятся катастрофическими для муниципальных образований. Жизненной необходимостью стало уменьшение риска принятия неверных решений, путем использования научных методов в управлении, многопланового опыта менеджмента и маркетинга и стратегического планирования. Вместе с тем переход на современные методы управления, связан с определенными трудностями.

Ключевые слова: понятие муниципального образования, нормативно-правовые акты регулирования экономического развитие региона, исторический аспект.

В начале 1990-х гг. с целью территориального определения и организации местного самоуправления Федеральным законом от 28.08.1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) было введено понятие «муниципального образования» [2]. В упомянутом нормативно-правовом акте на основании первой статьи «муниципальное образование» регламентировалось как городское, сельское поселение, несколько поселений, которые характеризовались общей территорией, либо часть поселения, иная населенная территория, в границах которых

осуществлялось местное самоуправление, а также имелись муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В рассматриваемом понятии, по существу, были указаны признаки муниципального образования. Следовательно, в рамках упомянутого закона, муниципальным образованием считалась определенная населенная территория, в границах которой осуществлялось местное самоуправление; имелась муниципальная собственность; формировался местный бюджет; имелись выборные органы местного самоуправления.

Исходя из мнения основоположника муниципального права Владимира Ивановича Фадеева, обязательными признаками любого муниципального образования считаются [6]:

- территория, пределы которой регламентируются нормативно-правовым документом субъекта РФ в рамках требований Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3];

- полномочия, которые на уровне закона регулируют вопросы местного управления и компетенцию местного самоуправления;

- экономическая сфера, которая определяется имуществом, которое находится в муниципальной собственности, финансами местных бюджетов, имущественными правами муниципального образования;

- выборные и иные органы местного самоуправления;

- уставные документы муниципалитетов, иные муниципальные нормативные и правовые документы, которые составляют комплекс муниципальных правовых норм муниципалитета;

- официальные символы, которые отражают исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности [6].

Следовательно, к общим признакам муниципального образования можно отнести следующее: территорию, постоянно или преимущественно проживающее на ней население, муниципальную собственность и местный бюджет, органы местного

самоуправления, устав и совокупность муниципальных нормативно-правовых актов, официальную символику.

Отметим, что в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятие «муниципальное образование» регламентируется по-другому и его признаки не перечисляются [3].

Итак, на основании статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ под муниципальным образованием понимают городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородскую территорию города федерального значения. Другими словами, вместо того, чтобы четко определить признаки, по которым регламентируется муниципальное образование, закон ограничился перечнем разных видов муниципальных образований.

2020 год стал показательным в формировании местного самоуправления в России, поскольку в этот период было внесено в Конституцию РФ множество поправок. Итак, в основной закон страны было внесено большое число изменений, многие из поправок коснулись основ организации публичной власти, в том числе и в муниципальном сегменте [5].

Исходя из части 3 статьи 132 Конституции РФ регламентировано, что органы местного самоуправления совместно с органами государственной власти стали частью единой системы публичной власти [1]. Но необходимо отметить, что не менее важное изменение о территориальной организации местного самоуправления пристальному анализу подвергнута не была. Например, в статью 131 Конституции РФ были внесены поправки, на основании которых на конституционном уровне было регламентировано понятие «муниципальное образование», а также был изменен подход к определению перечня территорий, в границах которых ведет свою деятельность местное самоуправление. Если раньше это перечень был открытым (городские, сельские поселения и другие территории), то в действующей редакции упомянутая статья основного документа государства содержит бланкетную норму о том, что виды муниципальных образований регламентируются федеральным

законом. Названная поправка играет достаточно важную роль для организации единой системы правоприменительной практики, поскольку местное самоуправление, являясь наиболее приближенной к народу властью, действует только в муниципалитетах, от вида которых зависит выбор избирательной системы, количество и объем вопросов местного значения, включая возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также и модель территориальной организации местного самоуправления в целом [5].

Отметим, что в настоящий период времени в научных источниках до сих пор не существует единого мнения в отношении содержания понятия «муниципальное образование», не регламентируется разделение муниципальных образований вообще и их деления на виды. Основанием такого мнения служит тот факт, что на в рамках достаточно протяженного периода в легальном определении термина «муниципальное образование», которое регламентировано в статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», не раскрываются существенные признаки понятия, а лишь перечисляются названия различных муниципальных образований. По мнению многих ученых и в рамках юридической техники, правовое определение в нормативном акте должно обеспечить стабильность нормативно-правового урегулирования за счет распознавания определяемого образования, перечисления параметров его отличия от других, что позволит объяснить содержание того или иного понятия и создать более эффективное исполнение соответствующих правовых положений. Однако легальное определение понятия «муниципальное образование» такой возможности не дает. Поэтому, в настоящее время вопрос о том, что представляет собой муниципальное образование, остается дискуссионным [7].

Отметим, что особая правовая природа муниципального образования, на основании Постановления Конституционного Суда РФ от 01 декабря 2015г. №30-П, выражается в том, что оно с одной стороны выступает как территориальное объединение населения, а с другой в качестве публично-территориальная единицы [4]. Итак, правовой статус муниципального образования на законодательном уровне определен и представлен достаточно емкой правовой категорией, элементы которой

имеют относительную самостоятельность и характеризуются территориальной социально — экономической целостностью. Муниципальные образования можно классифицировать по различным признакам: численности населения, нормативно-правовому статусу, отраслевому признаку и т. д.

Следовательно, можно подвести некоторый итог:

Основной закон страны в рамках абстрактной и обобщенной направленности его норм не имеет возможности в полной мере установить содержание термина «муниципальное образование», следовательно, данное понятие необходимо конкретизировать в действующих нормативно-правовых актах с целью исключения возможности множественной трактовки упомянутого понятия. Необходимо обеспечить его единообразие в науке, законодательстве и в практике правоприменения. Пока, данное условие не выполняется. Таким образом, появилась реальная необходимость модернизации в правовом содержании упомянутого понятия, чтобы определяемая часть содержала все существенные признаки определяемого объекта, а не его разновидности.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 4 октября 2022 г.) // Текст Конституции опубликован в «Российской газете» от 25 декабря 1993 г. № 237 (первоначальный текст)

2. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506. В настоящее время утратил силу.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 04.08.23г.) //Собрание законодательств Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС Консультант Плюс (дата обращения 25.08.23)

5. Задорин М.А. Муниципальные образования и их виды в свете конституционной реформы основ территориальной организации местного самоуправления // Юридические исследования. – 2021. – № 10. – С. 87 - 101. DOI: 10.25136/2409-7136.2021.10.36475 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=36475

6. Кутафин О.Е. Муниципальное право РФ / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2006. – 672 с.

7. Шугрина Е.С. Виды муниципальных образований в Российской Федерации: анализ законодательства и правоприменительной практики // Правоприменение. – 2017. – Т. 1. – № 1. – С. 79–91.