

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ: СЛОЖНОСТИ КЛАССИФИКАЦИИ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОСТАВА

### MUNICIPALITIES: THE DIFFICULTIES OF CLASSIFICATION AND DETERMINATION OF CONSISTENCY

**F. Daova  
I. Nakhushева  
T. Tsoloev**

*Summary.* The article is devoted to the problem of classification and determination of territory of municipalities in accordance with the Federal Law «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» of October 6, 2003 № 131. Each type of municipality is viewed and analyzed by consistency. The current two-level system of territorial organization of local self-government is also analyzed. The article explains and clarifies the distribution of the types of municipalities at the appropriate levels. The latest novelties of legislation in this area are highlighted.

*Keywords:* local self-government, municipality, rural settlement, urban settlement, municipal district, urban district, urban district with intracity division, intracity district, intracity territory of a city of federal significance.

**Даова Фатима Хазреталиевна**

Кабардино-Балкарский государственный университет  
им. Х. М. Бербекова (г. Нальчик)

**Нахушева Инара Руслановна**

Старший преподаватель, Кабардино-Балкарский  
государственный университет им. Х. М. Бербекова  
(г. Нальчик)

inara.nakhush@bk.ru

**Цолоев Тамерлан Султанович**

Д.и.н., профессор, Кабардино-Балкарский  
государственный университет им. Х. М. Бербекова  
(г. Нальчик)

*Аннотация.* Статья посвящена проблеме классификации и определения состава муниципальных образований согласно Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 ноября 2003 года № 131-ФЗ. Рассматривается и разбирается по составу каждый вид муниципального образования. Анализируется ныне существующая двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления. Объясняется и уточняется распределение видов муниципальных образований по соответствующим уровням. Освещаются последние новеллы законодательства в данной сфере.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальное образование, сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения.

**Л**юбая форма публичной власти, государственной или муниципальной, привязана к определенной территории с установленными границами и обозначенным делением. Невозможно вести разговор о местном самоуправлении в отрыве от той местности, в пределах которой оно осуществляется. В зависимости от вида этой территории и плотности населения определяется статус муниципального образования. Способ территориальной организации местного самоуправления напрямую влияет на определение вопросов местного значения, объем и характер полномочий органов местного самоуправления, экономическую основу и даже на формы осуществления народовластия на локальном уровне. Поэтому закрепление четкого территориального состава, его ключевых критериев и юридического статуса территории местного самоуправления — первоочередная задача для муниципального права.

В целях обеспечения самостоятельности и повышения эффективности местного самоуправления Конституция РФ и федеральное законодательство определяют территориальные основы его организации и деятель-

ности в соответствии с принципом территориального верховенства, действующим в пределах границ муниципальных образований [1, с. 111].

Конституция Российской Федерации не содержит определения муниципального образования, а лишь указывает на то, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций [2]. Она, в отличие от Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ (Далее — Федеральный закон № 131), не содержит и исчерпывающего перечня видов муниципальных образований.

Федеральный закон № 131 расширяет и уточняет положения Конституции. Он раскрывает понятие муниципального образования и определяет территориальный состав каждого из его видов. Согласно этому закону, муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, го-

родской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения [3].

Приведенное определение сводится к перечислению семи видов муниципальных образований. Из него можно заключить, что любая иная территория, не приведенная в этом перечне, не является муниципальным образованием и не обладает его статусом. Очевидный плюс такого подхода заключается в том, что с его помощью можно четко разграничить муниципально-территориальное устройство и административно-территориальное деление, что, в свою очередь, помогает избежать серьезной путаницы.

Таким образом, Федеральный закон № 131 выработал очень простой принцип определения статуса территории. Существует четкий перечень. То, что не относится к нему, является не муниципальным образованием, а административно-территориальной единицей. Даже если территория муниципального образования и административно-территориальной единицы совпадают, как правило, одно от другого можно отличить по названию. Например, «городской округ Прохладный» (в Кабардино-Балкарской Республике) — это муниципальное образование с соответствующим статусом (т.к. такой вид муниципального образования предусмотрен Федеральным законом № 131). Эта же территория может быть представлена как административно-территориальная единица, но в таком случае будет обозначена как «город (республиканского значения) Прохладный».

Для сравнения будет уместно вспомнить другое определение муниципального образования — из утратившего силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ. По нему, муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления [4]. Нетрудно заметить, что подобный подход не дает того понятного разграничения, которое появилось в последующем в Федеральном законе № 131.

Утративший силу закон практически дублировал положение Конституции, указывая на то, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уез-

дов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований — устанавливались в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций [Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 N154-ФЗ].

У каждого из двух приведенных подходов есть свои достоинства и недостатки. Как говорилось выше, Федеральный закон № 131 при определении муниципального образования ограничивается перечислением конкретных видов муниципальных образований. И, несмотря на то, что такой подход обоснован размытостью предыдущего определения, многие ученые-юристы сходятся на том, что его главный минус как раз в излишней конкретизации и сужении самостоятельности субъектов при определении территориальной организации местного самоуправления.

Если мы возьмемся оценивать, какой из этих подходов лучше — нынешний конкретизированный или предыдущий, ориентированный на большую автономию субъектов — важно будет отметить, что нельзя оценивать нормы законодательства в отрыве от самих условий осуществления местного самоуправления. Другими словами, мы не можем рассматривать эту проблему исключительно с точки зрения теории права. С развитием самого института территориальных основ местного самоуправления, вероятно, можно будет говорить о каком-то комбинированном подходе, не исключающем ни автономии воли субъектов, ни необходимой конкретики.

Рассмотрим сами виды муниципальных образований, взяв за основу ныне действующий Федеральный закон № 131. Помимо того, что этот закон дает строгий перечень муниципальных образований, он еще раскрывает их территориальный состав.

Итак, в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131 в Российской Федерации на сегодняшний день существуют 7 видов муниципальных образований:

1. Сельское поселение;
2. Городское поселение;
3. Муниципальный район;
4. Городской округ;
5. Городской округ с внутригородским делением;
6. Внутригородской район;
7. Внутригородская территория города федерального значения.

По сути, то определение, которое дается каждому из видов муниципальных образований Федеральным законом № 131 отражает его территориальный состав (см. Таблицу 1 — [ФЗ «Об общих принципах организации

Таблица 1. Виды муниципальных образований и их состав

№	Название (вид) муниципального образования		Территориальный состав муниципального образования
	Первый уровень		
1	Сельское поселение		один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов)
2	Городское поселение		город или поселок
3	Внутригородской район		внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением
Одноуровневые муниципальные образования			
4	Городской округ		один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями
5	Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения		часть территории города федерального значения
Второй уровень			
6	Муниципальный район		несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией
7	Городской округ с внутригородским делением		городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования

местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ)].

Приведенная таблица требует пояснений. Помимо прочего, в ней отражены два уровня организации местного самоуправления. Собственно, эта двухуровневая модель является ключевой новеллой Федерального закона № 131. Причем, в самом законе нет непосредственного и дословного указания на то, что в Российской Федерации местное самоуправление территориально осуществляется на двух уровнях. Раз нет подобного указания, нет и четкого распределения видов муниципальных образований по каждому из уровней — это уже задача науки и теории муниципального права.

В таком случае, откуда был сделан вывод о двухуровневой модели территориальной организации? И зачем ее выделяют? Ответ прост. Во-первых, хотя сам Федеральный закон № 131 и не выделяет первый и второй уровни, он закрепляет состав каждого вида муниципального образования. Разбирая эти составы, мы наблюдаем, что есть муниципальные образования, включающие в себя другие, и есть муниципальные образования, входящие в состав других. Вывод о существовании двухуровневой модели напрашивается сам собой. Другими словами, закон напрямую не закрепляет и не раскрывает два конкретных уровня территориальной организации местного самоуправления, но предполагает их. Во-вторых, выделение этих уровней необходимо для понимания природы территориальной организации местного самоуправления и ее корректной правовой регламентации.

Так, первый уровень территориальной организации местного самоуправления представлен сельскими поселениями, городскими поселениями и внутригородскими районами городского округа с внутригородским делением. Муниципальные образования первого уровня могут далее не делиться на другие территории или делиться на административно-территориальные единицы (т.е. включать в себя населенные пункты, не обладающие статусом муниципального образования).

Ко второму уровню относятся такие муниципальные образования, как муниципальный район и городской округ с внутригородским делением. Эти муниципальные образования включают в себя другие. Но не с целью подчинения, а с целью решения межмуниципальных вопросов и координирования деятельности в интересах входящих в состав муниципальных образований. Ни одно муниципальное образование не может подчинять другое, каждое из них абсолютно самостоятельно в решении собственных вопросов.

Под **сельским поселением** Федеральный закон № 131 подразумевает одно или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ]. Таким образом,

формально-юридическими признаками сельского поселения являются: многообразие видов сельских населенных пунктов и наличие у них общей территории; поселенческий признак; наличие форм прямой и представительной демократии.

**Городское поселение** определяется как город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления [ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ]. Принципиальным же различием в статусе городских и сельских поселений является существенное сокращение количества вопросов местного значения для сельских поселений (практически в три раза).

**Муниципальный район** — несколько поселений или поселений и межселенных территорий<sup>1</sup>, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ]. Следовательно, **муниципальный район** является муниципальным образованием второго уровня (состоит из городских и сельских поселений) и формируется с целью решения межпоселенческих вопросов и осуществления отдельных государственных полномочий. Так же, как и в предыдущих случаях, местное самоуправление в муниципальном районе осуществляется населением непосредственно или через соответствующие органы.

Существенные изменения были внесены в закон относительно такого вида муниципального образования как городской округ. В 2014 году были введены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. И к существовавшим ранее пяти видам присоединились еще два. Таким образом, с учетом нововведений, сегодня в Российской Федерации существует ровно семь видов муниципальных образований.

<sup>1</sup> Межселенная территория — территория, находящаяся вне границ поселений [ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ]. Не является муниципальным образованием, находится между поселениями и вместе с ними образует общую территорию муниципального образования.

**Городской округ с внутригородским делением** определяется как городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Соответственно, **внутригородской район** — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением [ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ]. Следовательно, городской округ с внутригородским делением является двухуровневым муниципальным образованием, образуемым по аналогии с муниципальным районом, только вместо городских и сельских поселений включает в себя внутригородские районы.

Что касается городского округа и внутригородской территории города федерального значения, то здесь существует некий диссонанс, поскольку они по различному набору признаков приравниваются как к первому, так и ко второму уровню. Отнесение этих муниципальных образований к какому либо из уровней возможно только с некоторыми оговорками. Можно сказать, что они находятся между первым и вторым уровнями. Но целесообразнее, на наш взгляд, выделить их как особую категорию муниципальных образований в силу своей специфики.

Рассмотрим эту проблему подробнее.

С учетом изменений, внесенных в закон в 2017 году, **городской округ** определяется как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ]. С одной стороны, городской округ не включает в себя территорий, наделенных статусом муниципального образования, и по этому критерию приближен к первому уровню. Но, с другой стороны, в отличие от поселений и внутригородских районов, городские округа не входят в состав муниципальных

образований второго уровня, а вместе с ними делят территорию субъекта страны. С этой позиции городские округа ближе ко второму уровню. Некоторые правоведы, объясняя природу городских округов, утверждают, что их можно представить как переходное звено между городским поселением и муниципальным районом.

Из перечисленного выше следует вывод: городской округ — это одноуровневое городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и не содержит на своей территории иных муниципальных образований.

Под **внутригородской территорией (внутригородским муниципальным образованием) города федерального значения** Федеральный закон № 131 понимает часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Исходя из этой формулировки, можно предположить, что по статусу внутригородская территория города федерального значения приближена к поселенческому (первому) уровню. Уточнения относительно состава этих муниципальных образований в приведенном определении не содержится.

На города федерального значения не распространяется общая классификация муниципальных образований: любое муниципальное образование, расположенное на территории Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя является внутригородской территорией, а не поселением или муниципальным районом. Специфика организации местного самоуправления в городах федерального значения заключается также в том, что перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами субъектов Российской Федерации (а не Федеральным законом № 131) — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, что не свойственно остальным муниципальным образованиям.

Можно привести классификацию С.Е. Чаннова в качестве относительно оптимальной и исключающей некоторые противоречия. Помимо муниципальных образований первого и второго уровней, он выделяет и так называемые одноуровневые муниципальные образования. К муниципальным образованиям первого уровня по этой логике относятся сельские и городские поселения, а также внутригородские районы. Муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением представляют второй уровень, т.к. состоят

из элементов первого уровня. Из этой системы выведены одноуровневые муниципальные образования. К ним относятся городские округа и внутригородская территория городов федерального значения. Эти территории не делятся на муниципальные образования и не входят в состав более крупных муниципальных образований, они существуют обособленно [5, с. 76].

Приведенная классификация, тем не менее, не является неоспоримой. Например, может возникнуть вопрос: а разве поселения и внутригородские районы не являются по своим признакам такими же одноуровневыми муниципальными образованиями? Не будет ли более целесообразным делить муниципальные образования на одноуровневые и двухуровневые? Ведь на основе действующего законодательства довольно сложно взять семь видов муниципальных образований и распределить их по двум уровням. Может, вместо того, чтобы вписывать виды в столь сложную модель, достаточно будет охарактеризовать то или иное муниципальное образование по сложности состава — одноуровневое или двухуровневое?

Проблема классификации муниципальных образований и определения их территориального состава, безусловно, сложный вопрос. Этот институт муниципального права очень гибок и динамичен в своем развитии. Но определенный прогресс наблюдаются — по крайней мере, в сфере конкретизации положений закона.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что муниципальные образования — это территориальные формирования, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. Это административно-территориальные единицы наделенные статусом муниципального образования. Им присущ ряд принципиально важных отличительных признаков: наличие муниципальных органов публичной власти, муниципальной собственности и местного бюджета, системы нормативных актов, социально-технической инфраструктуры. Перечень видов муниципальных образований и их состав закреплены в Федеральном законе № 131. В научной литературе общепризнанным подходом является классификация муниципальных образований по этим видам. Но, помимо вышеперечисленных, некоторые ученые относят к муниципальным образованиям закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды, инновационный центр «Сколково» и другие территории. Обосновывается такая позиция тем, что Федеральный закон № 131 определяет ЗАТО и наукограды как городские округа. С другой стороны, ни ЗАТО, ни наукограды, ни другие территориальные формирования (помимо вышеперечисленных семи видов) не приведены в законодательном определении. На наш взгляд, в данном случае следовало бы говорить не о специальном виде

муниципального образования, а об особенностях организации местного самоуправления на этих территориях.

Разнообразие муниципальных образований тесно сопряжено с различием природных, исторических, социально-демографических и других факторов, обуславливающих обособленность и структуру этих территорий. Так, одна часть муниципальных образований, несмотря на тенденцию к размыванию границ между смежными территориями, стремится сохранить свои границы с целью недопущения утраты социокультурной и исторической самобытности. Другая часть муниципальных образований обособлена по национальному принципу, способствуя объединению на данной территории представителей определенной национальности или куль-

туры. Такое обособление позволяет жителям не только сохранять традиции и культуру, но и эффективнее защищать свои экономические и социальные интересы.

Релевантность рассматриваемого вопроса диктуется тем, что муниципальные образования являются ключевым элементом системы общества, поскольку они решают политические, экономические, социальные и иные вопросы местного значения. И, соответственно, для того, чтобы муниципалитеты не стали еще одной «бюрократической корпорацией», а существовали как рабочая форма местного самоуправления, необходимо минимизировать существующие пробелы и коллизии и встать на путь эффективного совершенствования действующей законодательной базы.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — 361 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N6-ФКЗ, от 30.12.2008 N7-ФКЗ, от 05.02.2014 N2-ФКЗ, от 21.07.2014 N11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.8720615884145637#006571694152046748> (дата обращения: 03.01.2019)
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=315076&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.03342530781229458#023019495551870817> (дата обращения: 03.01.2019)
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 N154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=54553&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.3989798140216001#017389886716297442> (дата обращения: 17.11.2018).
5. Чаннов, С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / С. Е. Чаннов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 302 с.

© Даова Фатима Хазреталиевна, Нахушева Инара Руслановна, Цолоев Тамерлан Султанович (inara.nakhush@bk.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х. М. Бербекова