

УДК 342.55

**Русанова Светлана Юрьевна**

Кандидат юридических наук

Старший преподаватель кафедры государственных

и гражданско-правовых дисциплин

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

## **МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ: ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

В статье рассматривается понятие муниципального образования, выделяются его характерные признаки. Проводится анализ нормативно-правовой регламентации осуществления местного самоуправления в Республики Крым, а также перспективы развития муниципальных образований в новом субъекте Российской Федерации.

**Ключевые слова:** местное самоуправления, муниципальное образование, Республика Крым, территориальное сообщество, жители муниципального образования.

**Svetlana Rusanova**

Ph.D. (in Law)

Senior lecturer of the Department of public administration

and civil-legal disciplines

Crimean Affiliate of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of

the Russian Federation

## **MUNICIPAL FORMTIONS IN THE REPUBLIC OF CRIMEA: FEATURES OF THE DEVELOPMENT AND TRENDS**

The article discusses the concept of the municipality, its distinctive features stand out. The analysis of the legal regulation of the local government in the Republic of Crimea, as well as prospects for the development of municipalities in the new subject of the Russian Federation.

**Keywords:** local government, municipality, Republic of Crimea, territorial community, the inhabitants of the municipality.

Демократические сдвиги, которые последние годы происходят в России, обусловили тенденцию восстановления активности саморегуляции и развития муниципальных образований, укрепление их экономической самостоятельности и стремления активно участвовать в делах местной жизни. Вхождение Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве субъекта обусловило необходимость преобразования системы местного самоуправления, принятия соответствующих нормативно-правовых актов и оптимизацию структуры муниципальной власти. Именно эти аспекты и обусловили актуальность научного исследования данного вопроса, ведь названные процессы требуют не только политико-юридической и экономической защиты муниципальных образований в Республике Крым, но и идеологически-научного обоснования их создания, функционирования и дальнейшего развития.

Понятие муниципального образования явилось предметом научного поиска в исследованиях многих ученых. Этой проблеме, например, посвящены работы М. Драгоманова, М. Грушевского, Р. Лашенко, С. Шелухина и др. Большое количество научных исследований зарубежных, в частности, американских, исследователей, также рассматривают вопросы определений муниципального образования, однако раскрывая данное понятие через определение «местного общества» (community). Более того, в общественных науках США сформировалось целое направление, связанное с «исследованием местных общин».

В юридической науке под «территориальной общиной» понимается группа людей, члены которой «связаны узами общего отношения к территории, на которой они живут, и узами отношений, вытекающих из факта проживания на общей территории». Дальнейшее развитие понятия «территориальная община» нашло в трудах Выдрин И. В., Заславской Т. И., Рывкина Р. В., Межевича М. М., Русановой С. Ю. [7,8, 13, 14] и др.

Большинство авторов определяют понятие муниципального образования через призму его ведущих признаков, таких как территория и социальное взаимодействие. Например, И. Будько определяет территориальную общину как

общность людей, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами. [1, с. 10]

Дальнейший анализ правовой доктрины в сфере местного самоуправления позволяет нам дополнить перечень специфических признаков муниципальных образований. М. Баймуратов и В. Григорьев в своем определении этого понятия акцентируют внимание на том, что местное общество — это «совокупность физических лиц, постоянно проживающих на определенной территории и связаны территориально-личностными связями и связями системного характера» [1, с. 268]. По мнению А. Батанова, муниципальное образование — это «территориальная общность, состоящая из физических лиц — жителей, постоянно проживающих, работающих на территории села (или добровольного объединения в общину нескольких сел), поселка или города, которые непосредственно или через сформированные ими муниципальные структуры решают вопросы местного значения, имеют общую коммунальную собственность, владеют на данной территории недвижимым имуществом, оплачивают коммунальные налоги и связаны территориально-личностными связями системного характера». [10, с. 77]. Системный характер носит исследование понятия и признаков муниципального образования, проведенное Ю. Сурминым. В нем автор выделяет признаки муниципального образования сквозь призму понятий «социальная территориальная община», «территориальная община», «местное сообщество». По его определению, муниципальное образование — это автономная общественная надструктура, организованной постоянной коллективной деятельностью; местное сообщество — это определенный независимый элемент общества, в который входят жители этой местности и которая выделяется локальной целостностью; социально-территориальная общность — это объединенное на территориальных началах союз граждан — носителей локальных связей и отношений, формируется в своеобразное общественное образование на основе социально-территориальных разногласий.

Суммируя приведенные взгляды, можно сделать вывод, что понятие «муниципального образования» в исследованиях ученых определяется различными подходами и характерными признаками, но в совокупности все они отличаются существенными разногласиями в его определении. В то же время и законодатель также не придал большого внимания этому вопросу, закрепив в нормативных актах лишь основные черты территориальных образований.

Таким образом, этот вопрос требует основательного научной разработки, так как муниципальное образование является главным предметом науки о местном самоуправлении, отправной точкой в системе местного самоуправления, первичным её субъектом, носителем её полномочий и функций. Именно оно образует низовую территориальную общность жителей, является наиболее общей субъектной основой местного самоуправления.

Также отметим, что дефиниция определения муниципального образования позволяет классифицировать его признаки на основные и дополнительные. К основным признакам следует отнести территориальное единство, постоянное проживание, формирование и функционирование в рамках действующего законодательства, наличие общих интересов в деятельности, автономию полномочий в решении местных вопросов, психологическое осознание жителями принадлежности к членству в муниципальном образовании и т. д. К дополнительным признакам можно отнести оплату коммунальных налогов, владение недвижимым имуществом на территории муниципального образования и др.

Определение муниципального образования должно содержаться в его главном локальном акте — Уставе муниципального образования. К сожалению, анализ действующих уставов муниципальных образований показывает, что и на локальном уровне нет единого нормативного определения его понятия. Более того, многие из уставов определяют муниципальное образование только через призму его видов, по аналогии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Итак, считаем, что этот пробел негативно влияет на правовой статус муниципального образования как многоаспектного, многогранного явления, выступающего в

качестве неотъемлемого субъекта местного самоуправления. Поэтому каждое муниципальное образование должно закреплять в своих уставах собственную сущность.

Понятие муниципального образования является сравнительно новым для юридической науки России. Дефиниция «муниципальное образование» как в работах ученых, так и в действующем законодательстве характеризуется различными подходами и квалифицирующими признаками.

Действующая Конституция Российской Федерации не даёт определения муниципального образования. Достаточно узкую формулировку содержит и федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяя муниципальное образование как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородскую территорию города федерального значения. Таким образом, законодательная дефиниция понятия муниципального образования основана лишь на территориально-поселенческом критерии, без учёта специфических особенностей подобной организации населения.

Многие ученые выступают за упрощенное понятие муниципального образования. В частности, в юридической литературе муниципальное образование определяется как «самоуправляющееся объединение граждан по месту жительства» [2, с. 24], «социально-организованная группа людей, которые относительно компактно проживают на определенном пространстве и объединены решением задач по месту проживания» [3, с. 135], «местное сообщество, основанное на самоуправлении и отделённое от государственных органов» [4, с. 372], «местное сообщество как совокупность постоянно проживающих на этой территории жителей, в том числе и иностранцев» [5, с. 25], «люди, проживающие в определенных территориальных границах и объединенные общими интересами» [6, с. 8] и так далее.

При таком упрощенном отношении к понятию муниципального образования, на наш взгляд, теряется социально-правовая сущность этого феномена, который должен включать понятие населения как сообщества жителей (местного сообщества), объединенных совместной деятельностью, интересами и целями по удовлетворению потребностей, связанных с бытом, средой проживания, отдыха, обучения, общения.

Важным признаком муниципального образования является социально-демографическая взаимодействие, то есть соседские отношения, общие правила и нормы поведения, ощущение принадлежности и соучастия к событиям в обществе. И.В. Выдрин в этом контексте рассматривает территориальный коллектив как «социальную общность, которая состоит в границах общего проживания граждан, имеет своей основой общественно необходимую, социально обусловленную деятельность, которая осуществляется группой людей, объединенных общими интересами в политической, социально-экономической и культурно-бытовые сферах жизни» [7, с. 86], это «объединение людей по месту жительства со многими формальными, безличностными и неформальными, лично окрашенными связями между ними». При этом, оперируя такими категориями, он обращает внимание на целесообразность ценностно-эмоциональной стороны правового регулирования содержания понятия муниципального образования, его употребления с обращением не только к сознанию, но и к чувствам людей». [8, с. 49]

С развитием отечественных и зарубежных исследований в области местного самоуправления авторские подходы усложняются, расставляются все больше дефинитивных акцентов. М. Баймуратов и В. Григорьев отмечают, что муниципальное образование — это «совокупность физических лиц, постоянно проживающих на определенной территории и связанных территориально-личностными связями системного характера». [9, с. 115]

В том же ключе определение муниципального образования дает А. Батанов, характеризуя его как «территориальную общность, состоящую из физических лиц — жителей, постоянно проживающих, работающих на

территории села (или добровольного объединения в общую общину нескольких сел), поселка или города, которые непосредственно или через сформированные ими муниципальные структуры решают вопросы местного значения, имеют общую коммунальную собственность, владеют на данной территории недвижимым имуществом, оплачивают коммунальные налоги и связаны территориально-личностными связями системного характера». [10, с. 77] М. Бесчастный рассматривает муниципальное образование как «общность жителей, объединенных путем естественного расселения и постоянным проживанием в пределах одного или нескольких населенных пунктов с единым административным центром, которая в соответствии с действующим законодательством имеет право решать вопросы местного значения в пределах действующего законодательства». [11, с. 37]

Важную «нишу» во всестороннем раскрытии сущности муниципального образования занимает позиция Н. Орзиха, который рассматривает его как первичный субъект местного самоуправления — «единственный на территории социальный субстрат, который имеет собственные интересы», в состав которого входят «граждане, иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие или работающие на данной территории, а также платящие местные налоги и сборы или владеющие недвижимым имуществом». [12, с. 64]

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что до сих пор понятие муниципального образования не получило как единства мысли в науке, так и оптимального законодательного определения. Подытожив все наработки в этой сфере исследования можно выделить перечень основных признаков которые должно отражать понятие муниципального образования, это: общая территория существования (что может включать проживание, работу, владение недвижимым имуществом); общие интересы в решении вопросов жизнедеятельности; социальное взаимодействие в процессе реализации этих интересов; психологическая самоидентификация каждого члена с обществом; совместная коммунальная собственность; уплата коммунальных налогов.

Вступление Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве её самостоятельного субъекта обусловило необходимость трансформации всего комплекса законодательства в рамки системы права России. Несомненно, коснулось это и сферы местного самоуправления. Причём, принятие законодательства об основах местного самоуправления в Республики Крым обусловило преобразование всей системы муниципального устройства полуострова.

Статья 8 Конституции Республики Крым закрепила, что на территории Республики признаётся и гарантируется местное самоуправление на основах самостоятельности и независимости от органов государственной власти. Конституция Республики Крым по аналогии с федеральной Конституцией содержит отдельную главу, посвящённую закреплению основ местного самоуправления в Крыму, однако понятия муниципального образования данная глава не содержит.

8 августа 2014 года был принят Закон Республики Крым №54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», который также не содержит определения муниципального образования, а содержит отсылочную норму на Федеральный закон №131-ФЗ.

Таким образом, на наш взгляд, рационально внести изменения в действующее законодательство Республики Крым, дополнив его более широкой трактовкой понятия муниципального образования как основанного в соответствии с законодательством Российской Федерации и Законами Республики Крым социально-территориального объединения физических лиц — жителей, постоянно проживающих на территории сельского или городского поселения, а также городского округа или муниципального района и обладающее автономными полномочия по решению вопросов местного значения.

Общие принципы территориальной организации местного самоуправления, в том числе порядок создания, преобразования и ликвидации муниципальных образований закреплены во 2 главе Федерального закона № 131-



ФЗ. В соответствии со статьёй 10 указанного нормативно-правового акта территориальная организация местного самоуправления устанавливается и изменяется законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства. Закон Республики Крым №54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» в главе 2 определяет принципы территориальной организации местного самоуправления в Республике Крым, определяя особенности наделения муниципальных образований статусом городского поселения, сельского поселения, городского округа, муниципального района. В указанной главе также определяется порядок установления и изменения границ муниципальных образований, а также способы преобразования муниципальных образований.

4 июня 2014 года был принят Закон Республики Крым № 15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым». Указанным Законом определён статус муниципальных образований в Республике Крым. 11 городов наделены статусом городского округа и установлен перечень населённых пунктов, входящих в их состав. Также данным Законом выделено 13 муниципальных районов с установлением перечня городских и сельских поселений, входящих в их состав, а также с определением административного центра.

Одновременно с Законом Республики Крым № 15-ЗРК был принят Закон Республики Крым №16-ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым». Данным Законом установлена обязательная структура органов местного самоуправления муниципальных образований, впервые образованных в Республике Крым в соответствии с Законом Республики Крым «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым», а также численность депутатов представительных органов городских округов, городских и сельских поселений. Например, среди городских округов самое

большое число депутатов установлено для города Симферополя — 38 депутатов, среди городских поселений — для Бахчисарая — 22 депутата, для сельских поселений в количестве от 7 до 15 депутатов.

Развитие муниципальных образований в Республике Крым не стоит на месте. Так, в 2015 году разработана концепция объединения муниципального образования городского округа города Симферополя и муниципального образования Симферопольского района Республики Крым с целью создания единого муниципального образования с эффективной системой управления, реализующей государственную политику активного макроэкономического развития крымской территории и улучшения качества жизни населения на местном уровне. Преобразование указанной территории позволит решить не только жилищные проблемы и проблемы промышленного строительства, но и улучшить качество транспортной развязки, коммунальной инфраструктуры, повысить качество коммунальных услуг.

Подводя итоги нашему исследованию, следует отметить, что муниципальное образование является низовым звеном территориальной организации населения для решения наиболее важных и актуальных вопросов местной жизни. Формирование поселений в Республике Крым осуществилось заново, кардинально поменяв свои территориальные пределы предыдущего существования. Сегодня идёт процесс развития и преобразования созданных муниципальных образований, следствием чего будет не только изменение нормативно-правовой регламентации муниципальной власти в Крыму, но и преобразование жизни самих жителей — членов муниципальных образований.

### Литература

1. Баймуратов М.А. Правовой статус территориальных общин в Украине: теоретические и практические проблемы // Муниципальное движение: новый этап развития. — К., 2002. — С. 368-370.

2. *Социализм и демократия*. Социалистическое народное представительство / *Страшун Б.А.* — М.: Междунар. отношения, 1976. — 206 с.

3. Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права / Бойцов В.Я. — Уфа, 1972. — 135 с.
4. Попович С. Административное право. (Общая часть) / Попович С. — М., 1968. — с.372-373.
5. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Дмитриев Ю.А. — М., 1999.
6. Бутько І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / Бутько І. — Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. — 1992. — № 3. — С.8-13.
7. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / Выдрин И.В. // Правоведение. — М., 1992. — с.84-91.
8. Выдрин И.В. Муниципальное право России / Выдрин И.В., Кокотов А.Н. -М.: Инфра-М, 1999. — 320 с.
9. Баймуратов М.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / Баймуратов М.А., Григорьев В.А. — Одесса: «Юридическая литература», 2003. — 220 с.
10. Батанов О. Конституционно-правовой статус территориальных громад в Украине / Батанов О. — К.: Изд. дом «Киев», 2003. — 150 с.
11. Бесчастный В.М. Местное самоуправление: проблемы и перспективы / Бесчастный В.М. — Донецк: Донецкий юрид. ин-т при Донецком национальном ун-те, 2005. — 90 с.
12. Орзих М. Концепция правового статуса самоуправляемых территорий и органов местного самоуправления / Орзих М. — Местное и региональное управление. — Вып..1-2 (10-11). — К., 1995. — С.62-68.
13. Русанова С.Ю. Щодо саморегуляції місцевого самоврядування / Русанова С.Ю. // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. — 2009. — Т. 2.- № 22 (61). — С. 389-393.

14. Русанова С.Ю. Конституционно-правовая регламентация основ муниципальной власти в странах Евросоюза / С.Ю. Русанова // «Научные аспекты современных исследований». Сборник статей международной научно-практической конференции. — Уфа. — 2015. — С. 263-265.

16. Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 — [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.crimea.gov.ru/content/uploads/files/Constituciya.pdf>

17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. — 2002. — 10 апреля. — №19.

18. Об основах местного самоуправления в Республике Крым: закон Республики Крым от 8 августа 2014 № 54-ЗПК — [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.rg.ru/2014/08/29/krim-zakon54-reg-dok.html>

19. Закон Республики Крым № 15-ЗПК «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» — [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.crimea.gov.ru/textdoc/ru/6/act/15z.pdf>

20. Закон Республики Крым №16-ЗПК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым» — [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.crimea.gov.ru/textdoc/ru/6/act/16z.pdf>

### References

1. Bajmuratov M.A. Pravovoj status territorial'nyh obshhin v Ukraine: teoreticheskie i prakticheskie problemy // Municipal'noe dvizhenie: novyj jetap razvitija. — K., 2002. — p. 368-370. (in Russian)

2. Socializm i demokratija. Socialisticheskoe narodnoe predstavitel'stvo / Strashun B.A. — M.: Mezhdunar. otnoshenija, 1976. — 206 p. (in Russian)

3. Bojcov V.Ja. Sistema sub#ektov sovetskogo gosudarstvennogo prava / Bojcov V.Ja. — Ufa, 1972. — 135 p. (in Russian)

4. Popovich S. Administrativnoe pravo. (Obshhaja chast') / Popovich S. — M., 1968. — p.372-373. (*in Russian*)
5. Dmitriev Ju.A. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii: Uchebnik / Dmitriev Ju.A. — M., 1999. (*in Russian*)
6. But'ko I. Dejaki problemi stanovlennja i rozvitku teritorial'nogo samovrjaduvannja v Ukraïni / But'ko I. — Misceve ta regional'ne samovrjaduvannja v Ukraïni. — 1992. — № 3. — p.8-13. (*in Russian*)
7. Vydrin I.V. Territorial'nyj kollektiv kak sub#ekt mestnogo samoupravlenija (gosudarstvenno-pravovye aspekty) / Vydrin I.V. // Pravovedenie. — M., 1992. — p.84-91. (*in Russian*)
8. Vydrin I.V. Municipal'noe pravo Rossii / Vydrin I.V., Kokotov A.N. -M.: Infra-M, 1999. — 320 p. (*in Russian*)
9. Bajmuratov M.A. Municipal'naja vlast': aktual'nye problemy stanovlenija i razvitija v Ukraine / Bajmuratov M.A., Grigor'ev V.A. — Odessa: «Juridicheskaja literatura», 2003. — 220 p. (*in Russian*)
10. Batanov O. Konstitucionno-pravovoj status territorial'nyh gromad v Ukraine / Batanov O. — K.: Izd. dom «Kiev», 2003. — 150 p. (*in Russian*)
11. Beschastnyj V.M. Mestnoe samoupravlenie: problemy i perspektivy / Beschastnyj V.M. — Doneck: Doneckij jurid. in-t pri Doneckom nacional'nom un-te, 2005. — 90 p. (*in Russian*)
12. Orzih M. Koncepcija pravovogo statusa samoupravljaemyh territorij i organov mestnogo samoupravlenija / Orzih M. — Mestnoe i regional'noe upravlenie. — Vyp..1-2 (10-11). — K., 1995. — p.62-68. (*in Russian*)
13. Rusanova S.Ju. Shhodo samoreguljaciï miscevogo samovrjaduvannja / Rusanova S.Ju. // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Juridicheskie nauki. — 2009. — T. 2.- № 22 (61). — p. 389-393. (*in Russian*)
14. Rusanova S.Ju. Konstitucionno-pravovaja reglamentacija osnov municipal'noj vlasti v stranah Evrosojuza / S.Ju. Rusanova // «Nauchnye aspekty

sovremennyh issledovanij». Sbornik statej mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. — Ufa. — 2015. — p. 263-265. (*in Russian*)

16. Konstitucija Respubliki Krym ot 11 aprelja 2014 — [Jelektronnyj resurs]. — URL: <http://www.crimea.gov.ru/content/uploads/files/Constituciya.pdf> (*in Russian*)

17. Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-FZ // Rossijskaja gazeta. — 2002. — 10 aprelja. — №19. (*in Russian*)

18. Ob osnovah mestnogo samoupravlenija v Respublike Krym: zakon Respubliki Krym ot 8 avgusta 2014 № 54-ZRK — [Jelektronnyj resurs]. — URL: <http://www.rg.ru/2014/08/29/krim-zakon54-reg-dok.html> (*in Russian*)

19. Zakon Respubliki Krym № 15-ZRK «Ob ustanovlenii granic municipal'nyh obrazovanij i statuse municipal'nyh obrazovanij v Respublike Krym» — [Jelektronnyj resurs]. — URL: <http://www.crimea.gov.ru/textdoc/ru/6/act/15z.pdf> (*in Russian*)

20. Zakon Respubliki Krym №16-ZRK «O strukture i naimenovanii organov mestnogo samoupravlenija v Respublike Krym, chislennosti, srokah polnomochij i date provedenija vyborov deputatov predstavitel'nyh organov municipal'nyh obrazovanij pervogo sozyva v Respublike Krym» — [Jelektronnyj resurs]. — URL: <http://www.crimea.gov.ru/textdoc/ru/6/act/16z.pdf> (*in Russian*)