

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

Д.Б. Сергеев

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ (НА ПРИМЕРЕ ИНСТИТУТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ УЧАСТИЕ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА В ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ)

Аннотация. В статье изучаются используемые в различных странах наименования местного сообщества и структур, обеспечивающих реализацию его права на участие в осуществлении местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что при использовании муниципально-правовых понятий, применяемых за рубежом, нужно учитывать, что в одну и ту же дефиницию в разных странах и контекстах может вкладываться неодинаковый смысл, поэтому перед тем как переводить данные термины, необходимо исследовать при каких обстоятельствах они применяются.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, местное самоуправление, местное сообщество, легитимизация, коммуна, муниципия, муниципалитет, община, муниципальное образование, муниципальная корпорация.

Институт местного сообщества является базовым для муниципального права в связи с тем, что самостоятельность населения муниципального образования рассматривается в качестве фундаментального принципа данного подразделения права.

В Конституции РФ¹ и федеральных законах термин «местное сообщество» не используется. Авторы Основного закона нашего государства применяют дефиницию «население», устанавливая, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131); изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 131). Но понятие «местное сообщество» употребляется в правовых позициях Конституционного Суда РФ², актах, утверж-

дённых указом Президента РФ³ или приказом руководителя федерального органа исполнительной власти⁴, законах субъектов РФ⁵ и уставах муниципальных образований⁶, что позволяет сделать вывод о возможно-

Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» (Рос. газ. 2003. 18 нояб.).

³ См., напр.: разд. 1 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.).

⁴ См., напр.: 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: зарегистр. в Министерстве юстиции РФ 29 февраля 2008 г. № 11250 (Рос. газ. 2008. 5 мар.).

⁵ См., напр.: п. 1 ст. 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. Закона города Москвы от 6 февраля 2013 г. № 7) («Тверская, 13». 2002. 21 нояб.; 2013. 19 февр.).

⁶ См., напр.: преамбулу Устава муниципального образования Усть-Абаканский район Республики Хакасия, утв. Решением Совета депутатов муниципального образования Усть-Абаканский район от 20 июня 2005 г. № 52 (в ред. Решения Совета депутатов муниципального образования Усть-Абаканский район от 13 сентября 2012 г. № 55) (Усть-Абаканские известия. 2005. 28 июня; 2012. 5 окт.).

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изм., внёс. Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

² См., напр.: 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

Публикация подготовлена при информационной поддержке КонсультантПлюс

сти употребления определения «местное сообщество» в муниципально-правовых исследованиях.

Местное сообщество не может быть субъектом права, который самостоятельно участвует в правовых отношениях, так как это технически почти невозможно из-за многочисленности населения муниципального образования, которое в России может превышать один миллион человек, поскольку законодатель допускает создание внутригородских муниципальных образований исключительно в Москве и Санкт-Петербурге. Местное сообщество может проявлять свою волю только с помощью непосредственных форм народовластия, но существование решений, принятых на референдуме, не является аргументом для противников признания многонационального народа Российской Федерации, населения субъекта Российской Федерации или местного сообщества субъектом права. Вне зависимости от того, являются ли эти сообщества субъектами права или нет, они нуждаются в механизме, который обеспечивает их участие в правовых отношениях, потому что даже немногочисленное местное сообщество не может часто собираться, чтобы выразить свою волю по каждому вопросу, связанному с осуществлением местного самоуправления.

В Российской Федерации местное сообщество легитимизируется в рамках муниципального образования. В Основном законе России, как и в Конституциях США, Японии, Лихтенштейн, Республики Македония и Союзной конституции Швейцарской Конфедерации 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 лица⁷, что в нем существуют коммуны⁸ или оно разделено на коммуны, руководство которых должно основываться на самоуправлении жителей коммун, при этом коммуны наделяются правосубъектностью — правом устанавливать налоги⁹. Может закрепляться существование первичных коммун¹⁰,

коммун, которые являются самостоятельными образованиями (единицами)¹¹, либо муниципий¹², обладающих полномочиями прав юридического лица¹³, или муниципалитетов¹⁴, общин (корпораций публичного права)¹⁵, или устанавливаться, что каждый субъект федерации делится на общины, являющиеся территориальными единицами с правом самоуправления и одновременно административными и самостоятельными хозяйственными единицами¹⁶. В некоторых странах, например, в Исландии понятия «община» и «муниципалитет», рассматриваются как равнозначные¹⁷.

¹¹ Ст. 114 Конституции Итальянской республики (Конституции государств Европы. Т. 2. С. 127).

¹² Гл. 3 разд. VIII Конституции Португальской Республики (Конституции государств Европы. Т. 2. С. 823).

¹³ Ст. 140 Конституции Испании (Конституции государств Европы. Т. 2. С. 81).

¹⁴ §82 Конституции Королевства Дании (Конституции государств Европы. Т. 1. С. 772). В Дании муниципалитеты называются также коммунами (Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2009. С. 234); ст. 173–177 Конституции Республики Кипр (Конституции государств Европы. Т. 2. С. 273–275); ст. 123 Конституции Королевства Нидерландов 1983 г. (Там же. С. 632). В ЮАР муниципалитеты подразделяются на городские округа, районы и местные муниципалитеты, подчиняющиеся районам (Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов [и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2010. С. 422).

¹⁵ П. 1 абз. 1 ст. 75 Основного закона Федеративной Республики Германия (Конституции государств Европы. Т. 1. С. 603). Необходимо также отметить, что термин «община» в немецком законодательстве полисемичен: в п. 1 §10 Положения об общинах Земли Баден-Вюртемберг говорится, что жители проживают в общине /Местное самоуправление в Германии: На примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг: [сборник: пер. с нем.] / Герм. фонд междунар. правового сотрудничества, [юрид. фирма АО «Де-юре»; редкол.: В.В. Жданович (гл. ред.) и др.]; введ. К.В. Хоффманна. М., 1996. С. 68.). Но можно ли жить в том, что осуществляет управление? Из этого можно сделать вывод, что 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).

¹⁶ Ст. 116 Конституции Австрийской Республики (Конституции государств Европы. Т. 1. С. 83).

¹⁷ Современные избирательные системы. Вып. 7. Египет, Исландия, Колумбия, Пакистан / М.А. Сапронова, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов [и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2012. С. 138.

⁷ Ст. 107 Конституции Великого герцогства Люксембург (Конституции государств Европы / под общ. ред. и со вступ. статьёй Л.А. Окунькова: в 3 т. М., 2001. Т. 2. С. 416.).

⁸ Ст. 4 Конституции Бельгии (Конституции государств Европы / под общ. ред. и со вступ. статьёй Л.А. Окунькова: в 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 346–347).

⁹ Ст. 121 Основного закона Финляндии (Конституции государств Европы / под общ. ред. и со вступ. статьёй Л.А. Окунькова: в 3 т. М., 2001. Т. 3. С. 397).

¹⁰ §7 Конституции Швеции (Конституции государств Европы. Т. 3. С. 599).

Интересно, что слово «Gemeinden» из ст. 116 Конституции Австрии, переведённое на русский язык как «общины» в российском сборнике европейских конституций¹⁸, в сборнике переводов данного Основного закона на французский переведено как communes, а на английский — municipalities¹⁹, т.е. авторы переводов поставили знак равенства между дефинициями «община», «коммуна» и «муниципалитет».

В некоторых случаях в Конституции терминология меняется: коммуны, департаменты, заморские территории до изменения Основного закона могут называться местными коллективами Республики²⁰, а после изменений — административно-территориальными образованиями Республики²¹. В Индии применяется свойственный только странам Азии термин «панчаят», который характеризуется в Конституции этой страны как «учреждение самоуправления»²².

В Великобритании, где отсутствует писаная конституция как единый кодифицированный основной закон, правосубъектностью наделяются local authorities²³, буквальный перевод этого термина — «местные власти», под ним понимают группы людей, которые избраны, чтобы быть советниками и формировать советы, принимающих обязательные решения для соответствующих территорий, фактически — все местные органы²⁴.

Авторы официального перевода на русский язык Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. перевели термин «local authorities» как «органы местного самоуправления» (см. официальный текст

ст. 3 Хартии на русском языке²⁵ и первоначальную версию этой нормы на английском языке²⁶).

В английских научных трудах под «муниципальной корпорацией» могут пониматься жители²⁷, а в американских — город²⁸ или политический орган, созданный объединением жителей определенной местности и наделенный законодательной властью для помощи гражданскому правительству штата, управления и регулирования местных и внутренних дел общины²⁹. 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 коммуны³⁰. Например, в США муниципалитет — это городская единица местного самоуправления³¹, общее типовое название, устанавливаемое законом для определения органов управления в городах, таунах, деревнях и округах³². 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 и сам закон понимая как национальную волю, самовольно меняли географию страны, истребляя правосубъектность исторически сложившихся провинций, заменив их искусственными департаментами, не тронув разве что коммуны³³.

¹⁸ Ст. 116 Конституции Австрийской Республики.

¹⁹ Österreichische Bundesverfassungsgesetze (Auswahl). Austrian Federal Constitutional Laws (selection). Lois constitutionnelles de l'Autriche (une sélection) [Электронный ресурс]. Официальный сайт Конституционного Суда Австрии. URL: <http://www.vfgh.gov.at/cms/vfgh-site/english/downloads/english-verfassung.pdf> (дата обращения: 17.02.12).

²⁰ Ст. 72 Конституции Французской республики от 4 октября 1958 г. (Конституции государств Европы. Т. 3. С. 427).

²¹ Ст. 72 Конституции Французской республики от 4 октября 1958 г. [Электронный ресурс]: с изм. от 23 июля 2008 г. // Сайт Конституционного совета Французской республики // URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения: 21.11.10).

²² Подп. «д» ч. 1 ст. 243 Конституции Индии (Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 270).

²³ Jackson W. E. The Structure of Local Government in England and Wales. 5th ed. L., 1966. P. 208.

²⁴ Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works. 5th ed. L., 1990. P. 160–161.

²⁵ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

²⁶ Официальный сайт Бюро договоров Совета Европы // URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm> (дата обращения: 11.07.11).

²⁷ Mapstone L., Pearce P. An Introduction to Local Government in England & Wales. 2nd ed. L., 1960. P. 15.

²⁸ Adria C. R., Press C. Governing Urban America. 3th ed. N. Y., St. Louis, S. Francisco [et al.], 1968. P. 160.

²⁹ Tooke C.W. The Status of the Municipal Corporation in American Law // Minnesota Law Review. 1932. V. 16. № 4. P. 343.

³⁰ Андреева Г.Н., Касаткина Н.М., Пилипенко А.Н. [и др.] Децентрализация управления в зарубежных государствах: монография / под ред. А.Н. Пилипенко; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2009. С. 59.

³¹ Municipality [Электронный ресурс]. Сайт «Энциклопедия Британника» // URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/397571/municipality> (дата обращения – 17.03.12).

³² Крылов Б.С. Соединенные Штаты Америки: федерализм, штаты и местное самоуправление. М., 1968. С. 176.

³³ Арановский К.В., Князев С.Д. Пользуясь приглашением... // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 161.

За рубежом применяются различные наименования местного сообщества (община, муниципальная корпорация, в России — население /муниципального образования/) и структур, обеспечивающих реализацию его права на участие в осуществлении местного самоуправления (муниципия, муниципалитет, коммуна, муниципальная корпорация, община, местные власти

/органы местного самоуправления/ и др., в России — муниципальное образование). Также необходимо отметить, что при использовании муниципально-правовых понятий, применяемых за рубежом, нужно учитывать, что в одну и ту же дефиницию в разных странах и контекстах может вкладываться неодинаковый смысл, поэтому перед тем как переводить данные термины, необходимо исследовать при каких обстоятельствах они применяются.

Библиографический список:

1. Adria C.R., Press C. *Governing Urban America*. 3th ed. N. Y., St. Lous, S. Francisco [et al.]: McGraw-Hill Book Company, 1968.
2. Byrne T. *Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works*. 5th ed. L.: Penguin Books, 1990.
3. Jackson W.E. *The Structure of Local Government in England and Wales*. 5th ed. L.: Longman, Green and Co Ltd., 1966.
4. Mapstone L., Pearce P. *An Introduction to Local Government in England & Wales*. 2nd ed. L.: The Estates Gazette Limited, 1960.
5. Municipality [Электронный ресурс] // Сайт «Энциклопедия Британника». URL.: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/397571/municipality> (дата обращения 17.03.12).
6. Österreichische Bundesverfassungsgesetze (Auswahl). Austrian Federal Constitutional Laws (selection). Lois constitutionnelles de l'Autriche (une sélection) [Электронный ресурс]. Официальный сайт Конституционного Суда Австрии // URL.: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf> (дата обращения: 17.02.12).
7. Tooke C. W. *The Status of the Municipal Corporation in American Law* // *Minnesota Law Review*. 1932. V. 16. № 4.
8. Андреева Г.Н., Касаткина Н.М., Пилипенко А.Н. [и др.] *Децентрализация управления в зарубежных государствах: монография / под ред. А.Н. Пилипенко; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Эксмо, 2009.*
9. Арановский К.В., Князев С.Д. *Пользуясь приглашением...* // *Журнал российского права*. 2007. № 10.
10. *Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Норма, 2010.*
11. *Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006.*
12. *Конституции государств Европы / под общ. ред. и со вступ. статьей Л.А. Окунькова: в 3 т. М.: Норма, 2001.*
13. Крылов Б.С. *Соединенные Штаты Америки: федерализм, штаты и местное самоуправление. М.: Наука, 1968.*
14. *Местное самоуправление / сост. Г. Штимиפל, Х. Шоллер, У. Зондерманн; пер. с нем. О.Н. Рыбковской; конс. по переводу О. Лутерхандт, Г. Лутерхандт. Мюнхен: Бавар. шк. упр.; Бонн: Федер. акад. гос. упр., 1995.*
15. *Местное самоуправление в Германии: На примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг: [сборник: пер. с нем.] / Герм. фонд междунар. правового сотрудничества, [юрид. фирма АО «Де-юре»; редкол.: В.В. Жданович (гл. ред.) и др.]; введ. К.В. Хоффманна. М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996.*
16. *Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский]. М.: РЦОИТ: Ин-октаво, 2009.*
17. *Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов [и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2010.*
18. *Современные избирательные системы. Вып. 7: Египет, Исландия, Колумбия, Пакистан / М.А. Сапронова, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов [и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2012.*
19. Белоусова Е.В. *О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.5.*
20. Белоусова Е.В. *Муниципальное образование как разновидность публично-правового образования // Административное и муниципальное право. 2011. № 7.*
21. Баранов И.Н. *Органы местного самоуправления в современной России // Административное и муниципальное право. 2012. № 12.*

References (transliteration):

1. Andreyeva G.N., Kasatkina N.M., Pilipenko A.N. [I dr.] Detsentralizatsiya upravleniya v zarubezhnykh gosudarstvakh: monografiya / pod red. A.N. Pilipenko; In-t zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF. M.: Eksmo, 2009.
2. Aranovskiy K.V., Knyazev S.D. Pol'zuyas' priglasheniyem ... // Zhurnal rossiyskogo prava. 2007. № 10.
3. Konstitutsii gosudarstv Azii: v 3 t. / Pod red. T.YA. Khabriyevoy. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii. Norma, 2010.
4. Konstitutsii gosudarstv Ameriki: v 3 t. / Pod red. d. yu. n., prof. T. YA. Khabriyevoy. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2006.
5. Konstitutsii gosudarstv Yevropy / pod obshch. red. i so vstup. stat'yey L.A. Okun'kova: v 3 t. M.: Norma, 2001.
6. Krylov B.S. Soyedinennyye Shtaty Ameriki: federalizm, shtaty i mestnoye samoupravleniye. M.: Nauka, 1968.
7. Mestnoye samoupravleniye / sost. G. Shtimpfl, KH. Sholler, U. Zondermann; per. s nem. O.N. Rybkovskoy; kons. po perevodu O. Luterkhandt, G. Luterkhandt. Myunkhen: Bavar. shk. upr; Bonn: Feder. akad. gos. upr., 1995.
8. Mestnoye samoupravleniye v Germanii: Na primere polozheniya ob obshchinakh zemli Baden-Vyurtemberg: [sbornik: per. s nem.] / Germ. fond mezhdunar. pravovogo sotrudnichestva, [yurid. firma AO "De-yure"; redkol.: V.V. Zhdanovich (gl. red.) I dr.]; Vved. K.V. Khoffmanna. M.: DE-YURE, 1996.
9. Sovremennyye izbiratel'nyye sistemy. Vyp. 4: Avstraliya, Venesuela, Daniya, Serbiya / [T.I. Chursina, A.G. Orlov, I.A. Rakitskaya i dr.; Nauch. red. A.V. Ivanchenko, V.I. Lafitskiy]. M.: RTSOIT: In-oktavo, 2009.
10. Sovremennyye izbiratel'nyye sistemy. Vyp. 5: Indiya, Irak, Urugvay, YUAR / N.B. Shlykova, M.A. Sapronova, A.G. Orlov [i dr.]; Nauch. red. A.V. Ivanchenko, V.I. Lafitskiy. M.: RTSOIT, 2010.
11. Sovremennyye izbiratel'nyye sistemy. Vyp. 7. Yegipet, Islandiya, Kolumbiya, Pakistan / M.A. Sapronova, I.A. Rakitskaya, A.G. Orlov [i dr.]; Nauch. red. A.V. Ivanchenko, V.I. Lafitskiy. M.: RTSOIT, 2012.
12. Belousova Ye.V. O sootnoshenii kategoriy «kompetentsiya», «polnomochiya» i «predmety vedeniya» v sisteme mestnogo samoupravleniya // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. 2013. № 2. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.5.
13. Belousova Ye.V. Munitsipal'noye obrazovaniye kak raznovidnost' publichno-pravovogo obrazovaniya // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. 2011. № 7.
14. Baranov I.N. Organy mestnogo samoupravleniya v sovremennoy Rossii // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. 2012. № 12.