

УДК 342

DOI 10.52928/2070-1632-2021-59-14-122-125

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ СНГ

канд. юрид. наук **И.В. ШАХНОВСКАЯ**  
(Полоцкий государственный университет)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8828-1091>

*В статье рассматриваются вопросы определения сущности понятия «территориальные основы организации местного самоуправления», структура, представленная в виде различных уровней. Особое внимание уделяется последним изменениям в конституционном законодательстве государств-членов СНГ в области проведения реформы АТУ, проводится анализ национального законодательства данных государств в области построения территориальных основ местного самоуправления. Делается вывод о наличии нескольких тенденций в области формирования территориальных основ организации местного самоуправления в государствах-членах СНГ.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, СНГ, территориальные основы, тенденции.

**Введение.** Актуальность исследования определяется проводимыми в государствах-членах СНГ реформами в области реформирования административно-территориального устройства, что оказывает влияние на формирование или изменение территориальных основ местного самоуправления. Цель исследования – определить особенности территориальной организации местного самоуправления в государствах-членах СНГ.

**Основная часть.** Территориальные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: 1) уровни административно-территориального устройства (три уровня в Беларуси и Италии, два уровня местного самоуправления существуют в Швеции, Дании, Нидерландах, один – в Литве и Эстонии); 2) виды территорий и категории населенных пунктов, в пределах которых осуществляется местное самоуправление; 3) порядок установления и изменения границ территорий, в пределах которых формируются органы местного самоуправления; 4) территории для осуществления форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении (избирательные округа, участки проведения местного собрания или референдума, микрорайоны для формирования органов территориального общественного самоуправления); 5) порядок изменения границ и укрупнения АТЕ (Правительством, региональными органами государственного управления или населением на референдуме) [1, с. 234].

Существуют также упрощенные подходы к трактовке территориальных основ организации местного самоуправления и административно-территориального устройства, которые сводятся к тому, что, во-первых, в соответствии с АТУ строится система местных органов общегосударственной (правительственной) администрации, представляющих правительство, различные министерства и департаменты и иные организации, и во-вторых, АТУ определяет систему выборных органов местного (муниципального) управления.

В государствах-членах СНГ в настоящее время ставится важная задача осуществить реальное взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти. Важно создать механизмы, в том числе исходя из территориальной организации, наиболее полным образом обеспечивающий достижение диалога, реального доступа населения к решению вопросов общества и соответствующей территориальной единицы. Система органов местного самоуправления здесь построена на основе административно-территориального устройства государства. Территориальная организация местного самоуправления обобщенным образом представлена в виде территориальных уровней, в рамках которых предусмотрено право населения участвовать в решении местных вопросов самостоятельно или через избираемые им органы [2, с. 278].

В Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения, что регламентировано в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. При этом последние изменения в законодательстве о местном самоуправлении закрепили на всей территории Российской Федерации двухуровневую систему организации местного самоуправления. Первый уровень – городские и сельские поселения, второй – городские округа и муниципальные районы.

В настоящий момент в отдельных государствах СНГ обозначилась тенденция к укрупнению муниципальных образований. К примеру, в Российской Федерации в 2017 г. данная тенденция «получила признание» на уровне федерального законодательства. Так, 3 апреля 2017 г. был принят Федеральный закон № 62 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным Законом предусматривается процедура объединения поселения с городским округом, сущность которой состоит в получении согласия населения поселения и городского округа, выражен-

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон от 06.10.2003 г., № 131-ФЗ : в ред. Федер. закона от 24.04.2020 г. // КонсультантПлюс. Россия. – М., 2021.

ного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района. В последующем, на уровне Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» предусмотрена возможность объединения нескольких населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в муниципальные и городские округа<sup>2</sup>. Отдельные субъекты Федерации в скором времени отреагировали на данные изменения. В частности, в Тверской области в 2019 г. создан первый муниципальный округ. В Удмуртии такого рода укрупнения планируются в 2020–2021 годах, после окончания срока полномочий действующих органов местного самоуправления. Число муниципальных образований планируется сократить почти вдвое – с 333 до 180. Такие нововведения российского законодательства в целом не согласуются с нормами Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривают, по сути, ликвидацию первичного территориального уровня местного самоуправления, который предусмотрен в ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации.

Если дать оценку причинам появления тенденции укрупнения муниципальных образований, то они направлены на оптимизацию территориальной организации органов местного самоуправления, что будет способствовать совершенствованию и повышению эффективности управления, сокращению административно-управленческого аппарата и затрат на его содержание, оптимизации расходов и созданию новой доходной базы бюджета, повышению инвестиционной привлекательности, развитию в целом хозяйственной, коммунальной и социальной инфраструктуры.

Согласно ч. 1 ст. 2-1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» «местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа»<sup>3</sup>. Выборным органом местного самоуправления в Казахстане является маслихат. Местное самоуправление Казахстана весьма схоже с институтом местного самоуправления в Республике Беларусь в части приоритета общегосударственных интересов на местах, что понятно исходя из таких законодательных формулировок, как «на основе интересов государства», «исходя из общегосударственных интересов», «с учетом общегосударственных интересов». Так, в соответствии с ч. 1 ст. 86 Конституции Казахстана «местные представительные органы – маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление»<sup>4</sup>. На основе этих же принципов организована деятельность местных Советов депутатов в Республике Беларусь. В территориальном разрезе системы органов местного самоуправления как в Казахстане, так и в Республике Беларусь имеют схожую структуру, представляя собой вертикальные уровни построения и организации их деятельности.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет территориальные основы для организации местного самоуправления в Украине. Так, согласно ч. 1 ст. 5 Закона «система местного самоуправления включает: территориальную громаду; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского голову; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы, представляющие общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов; органы самоорганизации населения»<sup>5</sup>. В области территориальной организации местного самоуправления в Украине была проведена реформа по укрупнению территориальных громад. Продолжительность поэтапного ее проведения составила практически пять лет. Так, в 2015 г. был принят Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин»<sup>6</sup>. В соответствии с положениями данного Закона, соседние городские, поселковые, сельские советы получили право на объединение в одну громаду, в рамках которой создавался единый общий орган местного самоуправления. Следующим этапом территориальной реформы в Украине стало принятие Верховной Радой в 2020 г. новых основ территориальной организации громады, которые, в свою очередь, стали разделяться на городские, поселковые и сельские<sup>7</sup>.

Интересную территориальную организацию местного самоуправления имеет Узбекистан. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» «органами самоуправления в поселках, кишлаках, аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан,

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Федер. закон от 1 мая 2019 г., № 87-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия. – М., 2021.

<sup>3</sup> О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Респ. Казахстан от 23 янв. 2001 г., №148-III : в ред. Закона от 27.12.2019 г., № 291-VI ЗРК // Законодательство стран СНГ. URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=1170](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1170).

<sup>4</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на респ. референдуме 30 августа 1995 г.) (с изм. и доп. по сост. на 23.03.2019 г.) // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution).

<sup>5</sup> О местном самоуправлении в Украине [Электронный ресурс] : Закон Украины от 21.05.1997 г., № 280/97-ВР // IAC Консультант, 2021.

<sup>6</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад [Электронный ресурс] : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады (ВВР). – 2015. – № 13. – С. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

<sup>7</sup> Про утворення та ліквідацію районів [Электронный ресурс] : Постановление Верховной Рады Украины // Ведомости Верховной Рады (ВВР). – 2020. – № 33. – С. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>.

избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников»<sup>8</sup>. При этом органы самоуправления создаются по территориальному принципу. Территории, на которых действуют органы самоуправления, определяются по предложению граждан хокимом района, города с последующим утверждением принятого решения соответствующим Советом народных депутатов, что вытекает из положений ст. 2 данного Закона.

Местное самоуправление Туркменистана является значимым институтом конституционного права. Об этом, в первую очередь, свидетельствует выделение данного конституционно-правового института в отдельную главу Конституции Туркменистана «Местное самоуправление». Территориально местное самоуправление в Республике осуществляется на уровне городов, поселков, сел, входящих в состав районов (этрапов). В самих же районах (этрапах), так же, как и в веляях (областях), действуют представительные органы государственной власти – халк маслахаты, избираемые населением. В соответствии со ст. 109 Конституции Туркменистана «в веляях, этрапах и городах в порядке, установленном законом, образуются местные представительные органы – халк маслахаты, члены которых избираются гражданами Туркменистана, проживающими в соответствующих административно-территориальных единицах». Следовательно, структурно халк маслахаты представляют собой вертикальную систему представительных органов в зависимости от административно-территориального деления государства: халк маслахаты городов; этрапов; веляев. Представительными органами являются генгешы. В соответствии с ч. 2 ст. 115 Конституции Туркменистана «генгешы являются представительными органами, члены которых избираются гражданами Туркменистана, проживающими в соответствующих административно-территориальных единицах»<sup>9</sup>. В соответствии со ст. 1 Закона Туркменистана «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Туркменистана, присвоения наименований и переименования государственных предприятий, организаций, учреждений и других объектов» несколько сел, объединенных между собой, образуют генгешлик. Именно генгешлик территориально образует нижнее звено местного самоуправления.

Специфическую территориальную организацию местного самоуправления имеет Таджикистан. Это государство, в котором местное самоуправление не осуществляется на уровне всех административно-территориальных единиц в государстве, а, преимущественно, в поселках и селах. Так, в Законе Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» определено, что органом самоуправления там является Джамоат<sup>10</sup>.

В Республике Беларусь представительным органом местного самоуправления является местный Совет депутатов. В соответствии с п. 3 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» система Советов в Республике Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы<sup>11</sup>. К областному территориальному уровню относятся областные и Минский городской Совет. Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней. К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы. Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня. Минский городской Совет обладает также правами Совета базового уровня. К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские Советы.

В Республике Беларусь местное самоуправление создается в административно-территориальных единицах. В соответствующих единицах создаются и действуют также органы местного управления (исполнительные и распорядительные органы), территориально построенные аналогично Советам. Вертикальная территориальная организация органов местного самоуправления определяет систему подчиненности нижестоящих территориально Советов вышестоящим. Так, согласно ч. 2 ст. 122 Конституции Республики Беларусь «решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами».

**Заключение.** Проводя анализ тенденций территориального развития местного самоуправления в государствах-членах СНГ, стоит констатировать две явно сложившиеся тенденции:

а) тенденция укрупнения муниципальных образований за счет включения менее крупных в состав более крупных по численности образований;

б) тенденция «дробления» территориальной организации местного самоуправления, что явилось следствием необходимости повышения реального доступа населения к решению общественно и государственно значимых вопросов на самом низшем уровне административно-территориального устройства.

Обобщая территориальную организацию местного самоуправления на уровне СНГ, следует отметить её многоуровневый характер, который непосредственным образом связан с принятым на законодательном уровне административно-территориальным устройством соответствующего государства. К примеру, в Республике Бе-

<sup>8</sup> Об органах самоуправления граждан [Электронный ресурс]: Закон Респ/ Узбекистан от 14 апр. 1999 г., № 758-I // LexUz on-line.

<sup>9</sup> Конституция Туркменистана (с изм. и доп. по сост. на 11.10.2017 г.).

<sup>10</sup> Об органах самоуправления поселков и сел [Электронный ресурс]: Закон Респ. Таджикистан от 5 авг. 2009 г., № 549 : в ред. Закона от 04.04.2019 г., №1598 // Законодательство стран СНГ. URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=28938](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=28938).

<sup>11</sup> О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г., № 108-3: в ред. Закона от 18.12.2019 г., № 273-3 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>.

ларусь административно-территориальными единицами выступают область, район, город, поселок<sup>12</sup>; в Грузии – община, село, поселок, город, район и автономные образования<sup>13</sup>; в Республике Казахстан – область, город, район, село, поселок (аул)<sup>14</sup>; в Киргизии – область, район, город, поселок (аиль)<sup>15</sup> и др.

Анализ законодательства государств-участниц СНГ позволяет сделать вывод о четко сформировавшейся тенденции к упразднению уровней административно-территориального управления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституционное право зарубежных стран : учебник для К65 вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
2. Муниципальное право России : учеб. / Под ред. А.В. Юрковского. – Иркутск : Иркут. юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 429 с.

#### REFERENCES

1. *Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran* (2004). Eds. prof. M.V. Baglay, prof. Yu.I. Lejbo & prof. L.M. Entin. Moscow: Norma. (In Russ.).
2. *Municipal'noe pravo Rossii* (2019). Eds. A.V. Yurkovski. Irkutsk: Irkutskij yuridicheskij institut (filial) Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. (In Russ.).

Поступила 24.09.2021

### TERRITORIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ORGANIZATION IN THE CIS MEMBER STATES

#### I. SHAKHNOVSKAYA

*The article discusses the issues of determining the essence of the concept of "territorial foundations of the organization of local self-government", the structure presented in the form of various levels. Particular attention is paid to the latest changes in the constitutional legislation of the CIS member states in the field of the ATU reform, an analysis of the national legislation of these states in the field of building the territorial foundations of local self-government is carried out. It is concluded that there are several trends in the formation of the territorial foundations of the organization of local self-government in the CIS member states.*

**Keywords:** local government, cis, territorial bases, trends.

---

<sup>12</sup> Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г., № 154-З: в ред. Закона от 31.12.2014 г., № 229-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

<sup>13</sup> Кодекс о местном самоуправлении [Электронный ресурс] : Органический Закон Грузии от 05/02/2014 // Законодательный Вестник Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=55>.

<sup>14</sup> О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан от 23 янв. 2001 г., №148-П: в ред. Закона от 27.12.2019 г., №291-VI ЗРК // Законодательство стран СНГ. URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=1170](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=1170).

<sup>15</sup> О местном самоуправлении [Электронный ресурс]: Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г., № 101: в ред. Закона от 08.08.2019 г., № 118 // Центральная комиссия по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики. URL: [https://shailoo.gov.kg/ru/ZakonodatelstvoMyyzambar/ZakonyMyyzambar/O\\_mestnom\\_samoupavlenii/](https://shailoo.gov.kg/ru/ZakonodatelstvoMyyzambar/ZakonyMyyzambar/O_mestnom_samoupavlenii/).