

МУНИЦИПАЛИТЕТ — ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ИЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЕДИНИЦА: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ВАК: 12.00.02

ГРНТИ: 10.16.02

А.Т. КарасевУральский государственный
юридический университет,
Екатеринбург, Россия**С.В. Макаркин**Уральский институт
государственной
противопожарной службы
МЧС России,
Екатеринбург, Россия**И.И. Тепляков**Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия**АННОТАЦИЯ:**

Проанализированы дефиниции понятия «муниципалитет». Рассмотрены исторические аспекты появления муниципалитетов в Древнем Риме. Показаны права свободных граждан городов-муниципий первого и второго порядка. Обозначена структура исполнительной власти в муниципалитете Древнего Рима.

Показаны тенденции появления в нашей стране в период Российской империи (Царской России) исполнительного органа городского общественного управления управы или городской думы как аналога муниципалитетов в Западной Европе. Рассмотрены положения некоторых государственных актов, принятых в конце XVIII — середине XIX века, связанных с реформированием местного самоуправления.

Рассмотрены положения законодательных актов периода СССР, РСФСР и Российской Федерации, как действующих ранее, так и в настоящее время. Обозначены особенности построения системы местного самоуправления и порядок его осуществления в различные годы. Выявлено, что система местного самоуправления периода СССР и РСФСР является аналогичной, и не в одном из законов понятие «муниципалитет» не применялось. Установлено также, что упоминание о муниципалитетах отсутствует и в последующих законодательных актах Российской Федерации.

Подвергнута анализу организация муниципалитетов в некоторых иностранных государствах (США, Греции, Финляндии и др.). В результате установлено, что в ряде зарубежных государств муниципалитетом называют местные органы исполнительной власти (городское или сельское управление, городская и районная администрация), в некоторых государствах муниципалитет является единой административно-территориальной единицей. И в этом случае понятие «муниципалитет» является близким по значению таким понятиям, как «община» и «коммуна». А в некоторых штатах США понятие «муниципалитет» имеет более широкое значение: под муниципалитетом понимается как сам штат или любая его корпорация, так и учреждение, любой зарегистрированный город.

В заключительной части статьи авторы предлагают мероприятия, связанные с совершенствованием российского законодательства в рассматриваемой сфере.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципалитет, самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальное образование, административно-территориальная единица, городская дума, органы городского управления, общественное управление.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Анатолий Тиханович Карасев — доктор юридических наук, профессор; Уральский государственный юридический университет (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); a.t.karasev@mail.ru.

Сергей Викторович Макаркин — кандидат юридических наук, доцент; Уральский институт государственной противопожарной службы МЧС России (620062, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 22); mak_s@e1.ru.

Игорь Игоревич Тепляков — кандидат юридических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); teplyakov-ii@ranepa.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Карасев А.Т., Макаркин С.В., Тепляков И.И. (2021). Муниципалитет — орган местного самоуправления или территориальная единица: история, теория, практика применения и нормативно-правового регулирования // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 78–89.

В последнее время как в различных общественных средствах массовой информации [1–4], так и у населения, государственных служащих различного уровня, в том числе многократно и в посланиях Президента Российской Федерации [5–17], все чаще стало применяться слово «муниципалитет». В этой связи назрела необходимость разобраться, что означает данное понятие, стоит ли его употреблять при характеристике местного самоуправления Российской Федерации и уместно ли оно для российского законодательства.

С точки зрения исторического генезиса, представители научного сообщества фиксируют появление первых муниципалитетов в Древнеримском государстве. Муниципалитет в то время определялся как коллегиальный орган власти, который формировался путем демократического городского голосования. Сферы организации жизнедеятельности города составляли основу его компетенции. Отличительной характеристикой муниципалитета было самоуправление. Этимологически «муниципалитет» был общественным договором между муниципалитетами, «ответственными» или гражданами города.

Термин «муниципалитет» (лат. *pl. municipia*, «муниципия») определял статус отдельных городов, имевших первичные признаки государства, территория которых не входила в состав Рима, но включенных в состав Римского государства. Первым муниципалитетом был римский город Тускулум в Альбанских холмах в регионе Лациум. Муниципий в рим-

ском государстве — город, свободное население которого получало в полном или ограниченном объеме права римского гражданства и самоуправления. Муниципии имели два уровня [18–19].

Следует отметить, что гражданам муниципалитета полагались *civitas optimo iure* — аналог современных политических прав, включая право голосовать, которое считалось высшим правом, определяло наличие полных гражданских прав.

Находившиеся под контролем Рима стратегически важные этнические центры составляли вторую группу муниципий. Среди их населения право на римское гражданство предоставлялось только магистратам, вышедшим на пенсию. Население данных территорий не имело политических прав, прежде всего — голосовать, но несло все гражданские повинности, включая военную службу и уплату налогов.

Специальные должностные лица — два эдила и два дуумвира ведали вопросами исполнительной власти в муниципалитете. Ряд вопросов решался при консультации с декурионами, которые назначались представительным местным органом, аналогом сената, а позднее делегировали свой статус в порядке наследования.

Обладая сложившимися территориальными и правовыми признаками, муниципалитет сохранил свое положение в устройстве Римской империи, несмотря на развитие государственно-территориального устройства.

Примечательно, что муниципалитет, избранный демократическим путем свободными гражданами, реализовывал властные полномочия в многочисленных колониях Рима.

В Российском государстве (Российской Империи) функции, аналогичные муниципалитетам Западной Европы, исполняли городская дума и исполнительный орган городского управления (управа) [20]. Городские думы представляли собой коллегиальные сословные органы управления — «Общие городские думы», которые создавались в соответствии с «Грамотой на права и выгоды городам Российской Империи», дарованной императрицей Екатериной II [21, с. 358–384]. В свою очередь, представители общей думы выбирали главу города и шесть гласных, представлявших все шесть «разрядов» городского населения. Глава и гласные образовывали «шестигласную думу» — исполнительный орган городского управления.

Примечательно, что по воле императора Павла I название городских дум было изменено на ратгаузы (нем. (прусс.) *Rathaus* — дом совета) в 1798 году. Первоначальное название думам был возвращено Александром I в 1802 году. Но с учетом изменения политики управления на местах городские думы в Российской империи постепенно упразднялись, и в течение первой половины XIX века данный процесс был завершён.

Император Николай I утвердил новое городское положение в феврале 1846 года [22–23] с целью развития органов местного самоуправления в столице Российской империи, а позднее и во всем государстве [24].

В марте 1862 года «безотлагательно приступить к улучшению общественного управления во всех городах империи» распорядился император Александр II. 20 марта им было утверждено «Положение об общественном управлении города Москвы» [25]. В нем были закреплены новые принципы работы и формирования городской Думы и новые принципы проведения выборов [26].

Основой новой реформы стало введение дум как представительных органов бессословного городского управления в соответствии с «Городовым положением 16 июня 1870 года» [27]. Они избирались жителями города,

платившими налоги один раз в четыре года. При этом в ряде небольших городов применялся упрощенный порядок городского управления, не предусматривающий создания городской думы. Позже Городовое Положение от 16 июня 1870 г. заменено Городовым Положением от 11 июня 1892 г. [28].

В период построения социализма развитие в положении системы местных и вышестоящих Советов привнесла Конституция РСФСР 1925 г. В данном документе были подробно отражены предметы ведения местных органов власти:

а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;

б) составление и утверждение местных бюджетов;

в) проведение в жизнь постановлений высших органов Советской власти;

г) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение;

д) объединение Советской деятельности в пределах данной территории;

е) обеспечение, в пределах данной территории, революционной законности и охрана государственного порядка и общественной безопасности;

ж) обсуждение вопросов общегосударственного значения, как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов.

Впервые в РСФСР местные органы управления становились ответственными за охрану правопорядка на подведомственной территории и, что представляется наиболее важным, наделялись правом самостоятельно формировать свои бюджеты. С учетом построения в РСФСР единой централизованной системы управления данная норма представляется настолько новаторской, насколько и парадоксальной. С одной стороны, наивно предполагать, что данная норма имела реальную юридическую силу, с другой — сам факт её закрепления в Конституции говорит о том, что уже в 1925 г. была обоснована идея о финансовой независимости местных органов управления как одного из важнейших факторов эффективного управления на местах. К сожалению, уже в скором времени местные органы

управления были лишены данного права — идея построения вертикального централизованного государственного аппарата исключала какую-либо самостоятельность нижестоящих органов, особенно финансовую, что нашло свое отражение в последующей редакции Конституции 1925 года. Согласно данным изменениям, местные Советы были лишены права самостоятельного составления и утверждения местных бюджетов.

Властные полномочия местных Советов определялись в подзаконных актах. Прежде всего следует отметить Положение «О городских Советах» 1925 г. Данным правовым актом закреплялся порядок организации и деятельности основного элемента системы советских органов управления — городских советов.

Значительное внимание в рассматриваемом правовом акте уделяется регламентации деятельности местных органов управления. Всего в Положении 1925 г. было закреплено более 60 полномочий городских Советов. В данном правовом акте закреплялись не только достаточно большое количество властных полномочий горсоветов (около 60), но и задачи их деятельности.

Городские советы в части промышленной и хозяйственной деятельности занимались организацией новых видов производств и торговой деятельности, содействовали кооперации, развивали подведомственные им учреждения и предприятия, осуществляли регламентацию их деятельности в рамках закона.

В рамках земельных отношений к деятельности местных органов управления относились вопросы разграничения, планировки, мелиорации земельных участков, а также их закрепление под сельскохозяйственное использование или строительную деятельность, помимо этого — развитие лесного, лугового хозяйства, вопросы садоводства и скотоводства в пределах городской черты.

Примечательно, что полномочия городских Советов по решению местных вопросов были сосредоточены в одном документе, в то время как в действующей правовой системе России данные полномочия закреплены в массиве законных и подзаконных актов, что негативно влияет на реализацию компетенции современных органов местной власти.

Организационной работой городских Советов занимались его председатель и президиум в составе не более 11 членов, в малых (безуездных) городах при горсоветах образовывались исполнительные комитеты в составе не более 7 членов, руководство деятельностью которых осуществлял президиум в составе не более 3 членов. Данные президиумы фактически являлись высшими органами оперативного управления в городах в межсессионный период деятельности пленумов горсоветов. В соответствии с действующим на тот момент нормативным регулированием, не реже 1 раза в 6 месяцев президиумы и исполнительные комитеты отчитывались о своей деятельности перед пленумами городских Советов.

В результате следует констатировать, что организационная и нормативная база деятельности местных органов управления в СССР сложилась в виде, приближенном к современному, в начале 1930-х гг. При выстраивании данной системы высшее партийно-государственное руководство отказалось от идеи формирования независимых от государственной власти органов местного самоуправления, характерной для буржуазных государств. Курс на централизацию во всех сферах общественной жизни нашел свое отражение и в организации местной власти. Обладая собственными предметами ведения и полномочиями, все местные Советы де-факто зависели от вышестоящих Советов, а вся существовавшая система Советов — от Всероссийского Съезда Советов. Именно к его ведению относилось определение финансовой основы деятельности Советов. Данные меры обеспечивали руководству государства полный контроль за соблюдением местными органами власти «генеральной линии партии» и обеспечивали исполнение решений вышестоящих Советов нижестоящими.

Возможно, данная система организации власти была недемократической, но она продемонстрировала результативность. В частности, показатели деятельности городского хозяйства достигли предвоенного уровня 1913 года уже к концу 1927 года. Внедрение принципиально новых проектов городского планирования способствовало эффективному решению общих вопросов городского

го благоустройства. Объекты коммунального хозяйства пополнялись новыми объектами, в частности — образовательными учреждениями. Как результат, следует констатировать тенденцию к определенной автономии и самостоятельности местных Советов, прежде всего в общественной жизни на местах в период так называемой новой экономической политики.

Верной в данном случае представляется позиция профессора Л. В. Велихова, который сформулировал четыре основных признака местной власти в СССР в данный период истории Советского государства, она должна:

- иметь ограниченные республиканской Конституцией сферы деятельности с сочетанием большого объема властных полномочий, закрепленных в подзаконных актах;

- подчинена центральным органам государственного управления, то есть фактически являться «подзаконной властью»;

- ограничена в реализации власти по территориальному признаку (постоянный признак реализации публичной власти, в том числе и местного самоуправления);

- быть финансово автономной, ввиду наличия полномочия по самостоятельному утверждению собственных местных бюджетов.

Во времена СССР, согласно ст. 2 Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [29], система местного самоуправления включала местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Местное самоуправление осуществлялось в границах административно-территориальных единиц.

Первичным территориальным уровнем местного самоуправления были сельсовет, поселок (район), город (район в городе).

С учетом местных условий и национальных особенностей союзные и автономные республики самостоятельно определяли и другие уровни местного самоуправления.

Сельские населенные пункты, поселки, города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов объединялись в ассоциации.

В 1991 году был принят российский закон «О местном самоуправлении в РСФСР» (от 6 июля 1991 г. № 1550-1) [30]. Система местного самоуправления, по аналогии с предшествующим, также была определена законом. Так, в ст. 2 закона говорилось, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти — местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления — местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Тем самым, Закон фактически разрешил создание городских дум вместо городских советов народных депутатов.

Местное самоуправление осуществлялось в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов.

Образование, упразднение, объединение, установление границ районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов осуществлялось в соответствии с законодательством, исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей.

Города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могли объединяться в ассоциации.

Как мы видим, ни в законе СССР от 9 апреля 1990 г., ни в законе РСФСР от 6 июля 1991 г. понятие «муниципалитет» не применялось.

Отсутствует упоминание о муниципалитетах и в последующих законодательных актах Российской Федерации [31–32].

Следует отметить, что слово «муниципалитет» происходит от немецкого *munizipalilät*, которое, в свою очередь, имеет первоосновой латинское *municipium*, что означает орган го-

родского самоуправления [33, с. 464], в других источниках — самоуправляющаяся община [34, с. 335].

В ряде государств муниципалитет — совокупность выборных органов местного управления и самоуправления [35, с. 767]. В некоторых странах (например, в США, Великобритании) муниципалитетом называются лишь органы городского управления. Муниципалитет избирается населением соответствующих административно-территориальных единиц и рассматривается в конституционном праве как публично-правовая корпорация. Как правило, муниципалитет состоит из выборной коллегии во главе с мэром, бургомистром и чиновничьего исполнительного аппарата. Может быть собственником муниципальных предприятий, жилищного фонда и другого имущества; ведает государственными школами, санитарными службами, местной полицией, а в ряде стран управляют различными учреждениями по медицинскому обслуживанию и социальному обеспечению. Главный источник собственных доходов муниципалитета являются местные налоги с населения [34, с. 335].

В ряде зарубежных государств муниципалитетом называют местные органы исполнительной власти (городское или сельское управление, городская и районная администрация) [36, с. 347, 368—369].

Слово «муниципалитет» обозначает не только вид организации управления, но и орган местного самоуправления. Так, в некоторых языках соответствующее слово (например, англ. *municipality*) является основным словом для обозначения административных единиц [37, с. 44—50] местного уровня (города, района, посёлка, деревни) и, в частности, для перевода слов «община» и «коммуна».

В некоторых государствах муниципалитет является единой административно-территориальной единицей, как правило, 2 или 3-го уровня, независимо от наличия и количества в нём городов. В этом случае понятие «муниципалитет» является близким по значению таким понятиям, как «община» и «коммуна». Например, в Греции к административно-территориальным единицам 3-го уровня относятся городские общины (муниципалитеты). В Финляндии общи-

ны (фин. *kunta*, швед. *kommun*) относятся к административно-территориальным единицам 4-го уровня и их также называют коммунами, волостями и муниципалитетами. В таких государствах муниципалитет является наименьшей административной единицей, управляемой выборными органами.

В Соединенных Штатах Америки под муниципалитетом обычно понимают город, поселок, деревню или другое местное самоуправление, образованное муниципальной хартией штата как «муниципальная корпорация» (англ. *municipal corporation*) — юридическая структура, закрепленная за муниципалитетом [38]. В контексте законодательства штата некоторые кодексы штатов США определяют муниципалитет более широко — от самого штата до любых политических подразделений, на которые распространяется юрисдикция над территорией, которая может включать несколько населенных пунктов и населенных мест.

Это могут быть такие составляющие, как политическое подразделение штата, жилищное управление, орган по обновлению города, орган другого типа, система высшего образования Невады, совет Университета Невады или любой другой корпоративный и политический орган штата, но исключая федеральное правительство [39, с. 43.080].

Следует отметить, что в странах англосаксонской правовой семьи под «муниципальными корпорациями» понимаются городские общины самоуправления, наделенные правами юридического лица (как правило, крупные общины — не менее 500 тыс. человек (Пакистан), иногда вне зависимости от численности населения (США)) [34, с. 335].

Систему муниципалитета по общему правилу составляют исполнительный орган власти, возглавляемый мэром (префектом, бургомистром и т.д.) и выборный представительный орган власти. При этом муниципалитеты ведают вопросами городского хозяйства и значительным объемом вопросов социального характера: муниципальным имуществом, в том числе объектами жилого фонда, являются учредителями предприятий и учреждений, отвечают за пожарную безопасность и охрану общественного порядка в рамках своей компе-

тенции, в некоторых государствах к их ведению отнесены такие сферы, как социальное обеспечение и оказание услуг в сфере здравоохранения.

В Российской Федерации «муниципалитет» и «муниципальное образование» выступают в качестве особых субъектов права и не являются тождественными. Отметим, что в современной России, в соответствии с действующим законодательством (ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [32]), применяется лишь термин «муниципальное образование».

Вместе с тем муниципалитеты внутригородских территорий города федерального значения Москвы как органы местного самоуправления включают в свой состав и главу муниципалитета (администрации) и представительный орган (муниципальное собрание).

Юридические конструкции муниципалитета, сформированные по западным аналогам, на практике встречаются в некоторых субъектах Российской Федерации. В частности, структуру муниципалитета города Томска, являющегося юридическим лицом, в соответствии с редакцией ст. 18 устава города от 02 февраля 1995 года [40], составляли Томская городская дума, мэр и администрация Томска. Например, в Ярославле муниципалитетом именуется представительный орган города (ст. 7 Устава города Ярославля) [41].

Как органы местного самоуправления муниципалитеты на сегодняшний день перманентно находятся в противоречивом состоянии между фактической административной зависимостью от государственного аппарата, в части реализации исполнительных полномочий и законодательного регулирования, и декларативными положениями о независимости и самостоятельности в части решения собственного предмета ведения — вопросов местного значения. В свою очередь, практика муниципального строительства показывает, что местное самоуправление на местах показывает большую эффективность, чем государственное управление, что характеризует незаменимость муниципалитетов в современном демократическом обществе [42, с. 153].

С мая 2019 года законодательство России [43–44] предусматривает возможность создания восьми видов муниципальных образований (городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения).

Структуру органов местного самоуправления согласно ст. 34 Закона [32] составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Следует отметить, что понятия «муниципальное образование» и «органы местного самоуправления» законодательно были введены и закреплены впервые Федеральным законом Российской Федерации от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [31, ст. 1].

Так, согласно закону, 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.

Органы местного самоуправления определяются как выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Современное Российское законодательство [32] также раскрывает такие понятия, как «муниципальное образование» и «органы местного самоуправления». В соответствии со ст. 2 закона, муниципальное образование — это

городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Соответственно, органы местного самоуправления есть не что иное, как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Как видно из анализа положений законодательных актов периода СССР и Российской Федерации, как действующих ранее, так и в настоящее время, несмотря на исторически

сложившееся применение в обиходе в нашей стране, понятие «муниципалитет» ни в одном из них не закреплено. Поэтому возникает вопрос: «в качестве обозначения местного органа управления или всё-таки, в качестве обозначения территориальной единицы субъекта Российской Федерации следует применять рассматриваемое понятие». И если такая необходимость назреет, то необходимо будет отрегулировать данный вопрос на законодательном уровне, посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. В Думе хотят дать право муниципалитетам обходиться без официальных печатных СМИ. URL: https://www.znak.com/2019-03-21/v_dume_hotyat_dat_pravo_municipalitetam_obhoditsya_bez_oficialnyh_pечатnyh_smi (дата обращения: 06.04.2021).

2. Муниципалитеты не заботятся о противопожарном водоснабжении и подъездных путях // Пожарное дело. 2010. № 10. С. 16–17.

3. Муниципалитетам могут разрешить учреждать сетевые СМИ. URL: <https://www.garant.ru/news/667811/> (дата обращения: 06.04.2021).

4. Имидж муниципалитетов в СМИ. URL: https://altsovmun.ru/news/05-04-2017_281 (дата обращения: 06.04.2021).

5. Послание Президента РФ Б. Н. Ельцина от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Экспресс-Закон. 1999. № 17.

6. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая. № 109 (3486).

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Текст послания официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

8. Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября

2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября. № 230.

9. Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 декабря. № 271, Российская газета. 2010. 2-8 декабря. № 273.

10. Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 2011. 23 декабря. № 290.

11. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря. № 287.

12. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

13. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря. № 278.

14. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. 4 декабря. № 275.

15. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта. № 46.

16. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля. № 38.

17. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января. № 7.

18. Humbert M. (1978). *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*, C.E.F.R. 36, Romer.

19. Humbert M. (1972). *L'incorporation de Caere dans la Civitas Romana*, 84-1, pp. 231–268.

20. Муниципалитет // Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 4-х т. ; т. II, вып. 3. СПб., 1909.

21. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. XXII, 1784–1788, № 16187. С. 358–384.

22. Положение 1846 года: Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями / Сост. С. Г. Щегловитов. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1892. 736 с.

23. Дитятинъ И. (1877). *Устройство и управление городовъ Россіи*. Томъ II. *Городское самоуправление въ настоящемъ столѣтїи*. Ярославль. Въ типографїи Г. В. Фалькъ.

24. Местное самоуправление — проблемы и перспективы / Под ред. М. Б. Горного. Приложение к журналу «Северная Пальмира». Спб, 1997. 203 с.

25. Городовое положение 1862 года // Москва : Энциклопедия / гл. ред. С. О. Шмидт ; сост. : М. И. Андреев, В. М. Карев. М. : Большая российская энциклопедия, 1997. 976 с.

26. Нардова В.А. (1984). *Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х гг. XIX в.* Ленинград.

27. Городовое положение от 16 июня 1870 г. СПб ; М., 1871.

28. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. № 8708. (С. 430–456).

29. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16, ст. 267.

30. О местном самоуправлении в РСФСР :

Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35, ст. 3506.

32. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

33. Ушаков Д.Н. (2005). *Большой толковый словарь современного русского языка*. М. : «Альга-Принт».

34. Барихин А.Б. (2003). *Большой юридический энциклопедический словарь*. М. : Книжный мир.

35. *Новый энциклопедический словарь*. М. : Большая Российская энциклопедия : РИПОЛ классик, 2006. 1456 с. : ил.

36. Чиркин В.Е. (1997). *Конституционное право зарубежных стран*. М. : Юристъ.

37. Нарутто С.В. (2013). *Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации* // *Городское управление*. № 3. С. 44–50.

38. *Legal Dictionary: Municipal Law*. FindLaw. URL: <https://www.findlaw.com/hirealawyer/choosing-the-right-lawyer/municipal-law.html> (accessed 28.03.2021).

39. 2009 Nevada Code. Justia. URL: <https://law.justia.com/codes/nevada/2009/title-3/chapter-43/43-080/> (accessed 28.03.2021).

40. Об Уставе города Томска : Решение Томской Городской Думы от 02.02.1995 № 28 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Устав города Ярославля (принят Решением Муниципалитета г. Ярославля от 16.10.1995 № 42 «Об Уставе города Ярославля») // Портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo-minjust.ru>.

42. Макаркин С.В. *Пожарная безопасность в системе вопросов местного значения Российской Федерации : Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук*. Челябинск, 2006.

43. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон Российской Федерации от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание

законодательства Российской Федерации. 2014. № 22, ст. 2770.

44. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон Российской Федерации 01.05.2019 № 87-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 18, ст. 2211.

MUNICIPALITY – A LOCAL GOVERNMENT BODY OR TERRITORIAL ENTITY: HISTORY, THEORY, APPLICATION AND REGULATION PRACTICE

A.T. Karasev

Ural State Law University,
Ekaterinburg, Russia

S.V. Makarkin

Ural Institute of State Fire
Service of the Ministry of
Emergency Situations
of Russia,
Ekaterinburg, Russia

I.I. Teplyakov

Russian Presidential
Academy of National
Economy and Public
Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The definitions of the "municipality" concept are analyzed. Historical aspects of municipalities emergence in Ancient Rome are considered. The rights of the free citizens of municipalities of the first and second order are demonstrated. The executive power structure in the municipality of Ancient Rome is outlined.

The trends are considered in our country in the times of the Russian Empire (Tsarist Russia) of the executive body of the city public administration of the council or the city дума emerging as an analogue of the Western European municipalities. The article dwells upon the provisions of certain public acts adopted in the late 18th – mid-19th centuries, associated with the local government reform.

The legislative acts provisions of the USSR, the RSFSR and the Russian Federation periods, both previously and presently in force, are studied. The specifics of the local government system development and its implementation procedure in different years are revealed. The local government system of the USSR and the RSFSR period was identified to be the same, and neither of the laws applied the "municipality" concept. He article also notes that there is no mention of municipalities in the subsequent legislative acts of the Russian Federation.

The organization of municipalities in certain foreign countries (the US, Greece, Finland, etc.) has also been analyzed. As a result, it was revealed that in some foreign countries a municipality is referred to as local executive bodies (urban or rural administration, city and district administration), and in others, it is a single administrative-territorial entity. In this case, the "municipality" concept is close in meaning to the "community" and "commune" concepts. And in some US states, the "municipality" concept is broader in meaning: a municipality is understood both as the state itself or any of its corporations, and as an institution or any registered city.

In the final part of the article, the authors propose measures related to the Russian legislation improvement in the considered field.

KEYWORDS: municipality, self-government, local government bodies, municipal entity, administrative-territorial entity, city council, municipal management bodies, public administration.

AUTHORS' INFORMATION:

Anatoliy T. Karasev – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Full Professor; Ural State Law University (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); a.t.karasev@mail.ru.

Sergey V. Makarkin – Ph.D. of Juridical Sciences, Associate Professor; Ural Institute of State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia (22, Mira St., Ekaterinburg, 620062, Russia); mak_s@e1.ru.

Igor' I. Teplyakov – Ph.D. of Juridical Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); teplyakov-ii@ranepa.ru.

FOR CITATION: Karasev A.T., Makarkin S.V., Teplyakov I.I. (2021). Municipality – a local government body or territorial entity: history, theory, application and regulation practice, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 78–89.

REFERENCES

1. In the Duma, they want to give the right to municipalities to do without official print media. URL: https://www.znak.com/2019-03-21/v_dume_municipalitetam_obhodsya_bez_obhodsya_h_pechatnyh_smi (accessed 06.04.2021).
2. Municipalities do not care about fireproof water supply and access roads, *Firefront*, 2010, no. 10, pp. 16–17.
3. Municipalities can solve the establishment of network media. URL: <https://www.garant.ru/news/667811/> (accessed 06.04.2021).
4. Image of municipalities in the media. URL: https://altsovmun.ru/news/05-04-2017_281 (accessed 06.04.2021).
5. Message of the President of the Russian Federation Boris Yeltsin dated March 30, 1999. Russia at the turn of epochs» (About the situation in the country and the main directions of the policy of the Russian Federation), *Express Law*, 1999, no. 17.
6. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated May 26, 2004, *Russian newspaper*, 2004, May 27, no. 109 (3486).
7. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation dated April 26, 2007 (The text of the message was not officially published). Accessed from the ConsultantPlus.
8. Message of the President of the Russian Federation Dmitriy Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation dated November 5, 2008, *Russian newspaper*, 2008, November 6, no. 230.
9. Message of the President of the Russian Federation Dmitriy Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation dated November 30, 2010, *Russian newspaper*, 2010, December 1, no. 271; *Russian newspaper*, 2010, December 2 – December 8, no. 273.
10. Message of the President of the Russian Federation Dmitriy Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 22, 2011, *Russian newspaper*, 2011, December 23, no. 290.
11. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 12, 2012, *Russian newspaper*, 2012, December 13, no. 287.
12. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 12, 2013, *Russian newspaper*, 2013, December 13, no. 282.
13. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 4, 2014, *Russian newspaper*, 2014, December 5, no. 278.
14. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 3, 2015, *Russian newspaper*, 2015, December 4, no. 275.
15. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated March 1, 2018, *Russian newspaper*, 2018, March 2, no. 46.
16. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation dated February 20, 2019, *Russian newspaper*, 2019, February 21, no. 38.
17. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly

of the Russian Federation dated January 15, 2020, Russian newspaper, 2020, January 16, no. 7.

18. Humbert M. (1978). *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*, C.E.F.R. 36, Romer.

19. Humbert M. (1972). *L'incorporation de Caere dans la Civitas Romana*, 84-1, pp. 231–268.

20. *Municipality*, Small Encyclopedic Dictionary of Brockhaus and Efron (in 4 volumes). Vol. 3, Book II. St. Petersburg, 1909.

21. Diploma for the right and benefits of the cities of the Russian Empire. Complete Assembly of the Laws of the Russian Empire since 1649. St. Petersburg. Typography of the II Branch of His Own Imperial Majesty Office, 1830. Vol. XXII, 1784–1788, no. 16187, pp. 358–384.

22. Scheglovitov S.G. The regulations of 1846: a city situation with legislative motifs, explanations and additional legal entities. St. Petersburg. Typography of M. M. Stasyulevich, 1892. 736 p.

23. Dityatin I. (1877). *Organization and management of cities in Russia*. Vol. II. *Urban self-management in the present century*. Yaroslavl. Typography of G. V. Falk.

24. Gorny M.B. (ed.) *Local self-government – problems and prospects*. Annex to the magazine “North Palmyra”. St. Petersburg, 1997. 203 p.

25. *City regulations dated 1862*. In: *Large Russian Encyclopedia*. Moscow, 1997. 976 p.

26. Nardova V.A. (1984). *City self-government in Russia in the 60s – early 90s of the XIX century*. Leningrad.

27. *City regulations dated June 16, 1870*. St. Petersburg, Moscow, 1871.

28. *The city regulations dated June 11, 1892*. Complete Assembly of the Laws of the Russian Empire. 3rd collection. Vol. XII, no. 8708, pp. 430–456.

29. *On the general principles of local self-government and local economy in the USSR*. Law of the USSR no. 1417-1 dated 09.04.1990. Published in: *Vedomosti*, 1990, no. 16, art. 267.

30. *On local government in the RSFSR*. Law of the RSFSR no. 1550-I dated 06.07.1991. Published in: *Vedomosti*, 1991, no. 29, art. 1010.

31. *On the general principles of organizing local governments in the Russian Federation*. Federal Law of the Russian Federation no. 154-FZ dated 28.08.1995. Collection of the legislation of the Russian Federation, 1995, no. 35, art. 3506.

32. *On the general principles of organizing local governments in the Russian Federation*: Federal Law of the Russian Federation no. 131-FZ

dated 06.10.2003. Collection of the legislation of the Russian Federation, 2003, no. 40, art. 3822.

33. Ushakov D.N. (2005). *Large explanatory dictionary of modern Russian language*. Moscow, Alta Print.

34. Barikhin A.B. (2003). *Large legal encyclopedic dictionary*. Moscow, Knizhny mir.

35. *New encyclopedic dictionary*. Moscow, Large Russian Encyclopedia, RIPOL classic, 2006, 1456 p. with illustrations.

36. Chirkin V.E. (1997). *Constitutional law of foreign countries*. Moscow, Lawyer.

37. Narutto S.V. (2013). *Administrative and territorial structure of the subject of the Russian Federation*, *City government*, no. 3, pp. 44–50.

38. *Legal Dictionary: Municipal Law*. FindLaw. URL: <https://www.findlaw.com/hirealawyer/choosing-the-right-lawyer/municipal-law.html> (accessed 28.03.2021).

39. *2009 Nevada Code*. Justia. URL: <https://law.justia.com/codes/nevada/2009/title-3/chapter-43/43-080/> (accessed 28.03.2021).

40. *About the Charter of the city of Tomsk*. The decision of the Tomsk City Duma no. 28 dated 02.02.1995. The document was not published. Accessed from the ConsultantPlus.

41. *The Charter of the city of Yaroslavl* (adopted by the decision of the municipality of the city of Yaroslavl no. 42 dated 16.10.1995 “On the Charter of the city of Yaroslavl”). Portal of the Ministry of Justice of the Russian Federation – “Regulatory legal acts in the Russian Federation”. URL: <http://pravo-minjust.ru>.

42. Makarkin S.V. *Fire safety in the system of issues of local importance of the Russian Federation*. Doctor's degree dissertation. Chelyabinsk, 2006.

43. *On amendments to Article 26.3 of the Federal Law “On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation” and the Federal Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”*. Federal Law of the Russian Federation no. 136-FZ dated 27.05.2014. Collection of the legislation of the Russian Federation, 2014, no. 22, art. 2770.

44. *On Amendments to the Federal Law “On the general principles of local self-government organization in the Russian Federation”*: Federal Law of the Russian Federation no. 87-FZ dated 01.05.2019. Collection of the legislation of the Russian Federation, 2019, no. 18, art. 2211.