

*Кушубаков А.Б., студент магистратуры  
Института права и национальной безопасности  
Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
Россия, г. Москва*

*Научный руководитель: к.ю.н. Балашкина И.В.  
Доцент кафедры конституционного права  
Института права и национальной безопасности  
Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
Россия, г. Москва*

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

***Аннотация:** Статья посвящена сравнительному анализу территориальных основ местного самоуправления. Автором проводится сравнительно-правовой анализ норм, содержащихся в конституциях Российской Федерации и Республики Казахстан, а также российском и казахстанском законодательстве, регулирующих вопросы территориальных основ местного самоуправления двух государств, исследуются аналитические и статистические данные. На основе анализа отмечены различия в законодательных подходах и выявлен пробел правового регулирования в законодательстве Кыргызской Республики в отношении закрепления принципов территориальной организации местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, основы местного самоуправления, территориальная организация местного самоуправления,*

*местное самоуправление в Российской Федерации, местное самоуправление в Кыргызской Республике.*

**Abstract:** *The article is devoted to a comparative analysis of the territorial foundations of local self-government. The author carries out a comparative legal analysis of the norms contained in the constitutions of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan, as well as Russian and Kazakhstani legislation governing issues of the territorial foundations of local self-government of the two states, and studies analytical and statistical data. On the basis of the analysis, differences in legislative approaches were noted and a gap in legal regulation was identified in the legislation of the Kyrgyz Republic regarding the consolidation of the principles of territorial organization of local self-government.*

**Key words:** *local self-government, foundations of local self-government, territorial organization of local self-government, local self-government in the Russian Federation, local self-government in the Kyrgyz Republic.*

Под территориальными основами местного самоуправления в науке понимается совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления, включая вопросы определения состава соответствующих территорий, создания, преобразования, упразднения на них муниципальных образований, установления и изменения их границ.

В Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на основе административно-территориального устройства субъектов Федерации, при этом следует отметить, что органы местного самоуправления действуют в границах определенных территориальных единиц – муниципальных образований, которые и составляют территориальные основы МСУ. Как указывает И.В. Лексин, «... если административно-территориальная единица есть формальная единица территориального деления субъекта РФ, выделенная органами государственной власти субъекта РФ в целях реализации своих

полномочий, то система муниципальных образований — формируется снизу, в идеале — в соответствии с потребностями местного населения».<sup>1</sup>

Термин «муниципальное образование» является собирательным понятием, обозначающим городское, сельское поселение или иную территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление. Необходимость введения и юридического закрепления этого понятия была вызвана тем, что с развитием федеративных отношений во многих субъектах РФ стали применяться различные исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов, а для юридической практики требовалось унифицированное определение территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление<sup>2</sup>. Впервые указанный термин в законодательный оборот введен нормами ГК (ст.124 и ст.215), а впоследствии получил закрепление в нормах федерального законодательства о местном самоуправлении. Конституция РФ говорит о том, что «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций» (ч.1 ст.131)<sup>3</sup>.

Примечательно, что рамочный ФЗ № 131 не содержит определения муниципального образования, но в ст.2 при этом перечислены виды муниципальных образований, существующих в Российской Федерации, это: «городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением,

---

<sup>1</sup> Лескин И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления. Цит. по: Чаннов, С.Е. Муниципальное право : учебник и практикум для вузов / С.Е. Чаннов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 333 с. — (Высшее образование). — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 79 — URL: <https://urait.ru/bcode/489489/p.79> (дата обращения: 12.01.2022).

<sup>2</sup> Чаннов, С.Е. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / С. Е. Чаннов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2022. — 333 с. — (Высшее образование). — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 79 — URL: <https://urait.ru/bcode/489489/p.79> (дата обращения: 13.01.2022).

<sup>3</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения»<sup>4</sup>.

Важнейшим принципом территориальных основ местного самоуправления является норма ч.3 ст.131 Конституции РФ: «Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом»<sup>5</sup>.

Более детально принципы территориальной организации урегулированы в одноименной Главе 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», среди них можно выделить принципы определения территории муниципального образования, принципы установлений и изменения границ муниципального образования, принципы преобразования муниципальных образований, упразднения поселений, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях.

По данным Министерства юстиции РФ, на 01.01.2020 г. в РФ по состоянию на 1 января 2020 года в Российской Федерации в соответствии с действовавшими на указанную дату законами субъектов Российской Федерации насчитывалось 20 819 муниципальных образований, а на 01.01.2021 – 20.184, что говорит о проводимой плавной реформе территориальных основ местного самоуправления (в течение 2020 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) законами 24 субъектов Российской Федерации было произведено 102 преобразования муниципальных образований)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

<sup>5</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

<sup>6</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Режим электронного доступа. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения 18.01.2022).

Таким образом, анализ конституционно-правовых основ местного самоуправления в РФ выявил достаточно подробное регламентирование принципов территориальной организации местного самоуправления нормами Конституции РФ и федерального законодательства, при этом на практике данная сфера общественных отношений является довольно болезненной, что обуславливает проведение плавной реформы территориальных основ МСУ и требует продолжения поиска оптимальных моделей правового регулирования, основанных на балансе интересов.

В противоположность законодательству РФ, в Конституции Кыргызской Республики и соответствующем Законе КР территориальные основы местного самоуправления четко не урегулированы. В отличие от Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащего главу 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления», кыргызский законодатель данный вопрос регулирует довольно расплывчато, на что указывают и представители науки: «В Конституции, к сожалению, не решен вопрос, связанный с территориальным устройством, границами муниципального образования, и при этом отсутствуют конкретные критерии, с помощью которых могут быть установлены границы муниципальных образований, когда изменение границ – а на деле речь может идти нередко и об упразднении какого-либо конкретного муниципального образования – может быть осуществлено без получения соответствующего согласия населения, принимая только во внимание его мнение»<sup>7</sup>.

В аналитическом материале «Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике» также отмечается факт отсутствия в Конституции КР специального раздела, посвященного административно-территориальному устройству, а также соответствующего закона, что

---

<sup>7</sup> Айтахунов Б.К., Исмаилбеков М.С., Рысмендеев Б.Д. Некоторые особенности финансово-экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2018. – № 2 – С. 197-201.

вызывает затруднения в практике государственного управления и местного самоуправления: «Часть административно-территориальных образований в республике сложилось естественным эволюционным путем (города, поселки, айлы); другие неоднократно реорганизовывались – области и районы.... Промежуточным территориальным уровнем между областью и населенным пунктом является район... Первичными административно-территориальными единицами являются города, поселки и айлы.... Центрами районов зачастую являются не города, а сельские населенные пункты, сгруппированные в 467 сельских муниципалитетов, и их количество меняется в связи с продолжающимся процессом выделения отдельных территорий в самостоятельные муниципалитеты. Среди сельских населенных пунктов выделяют центры айльных кенешей, так как в один муниципалитет могут входить сразу несколько населенных пунктов»<sup>8</sup>.

Принятая в 2021 г. новая Конституция Кыргызской Республики в ст.3 устанавливает лишь самые общие принципы территориальной организации власти в стране: «Территория Кыргызской Республики в пределах ее границ целостна и неприкосновенна. В целях организации государственного управления и местного самоуправления территория Кыргызской Республики делится на определяемые законом административно-территориальные единицы»<sup>9</sup>.

По данным Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете министров Кыргызской Республики, в настоящее время территория страны разделена на 40 районов, 7 областей, 32 города и 452 айылных аймака<sup>10</sup>. Органы местного самоуправления созданы в городах и айылных аймаках. При этом все органы

---

<sup>8</sup> Карашев А.А., Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике / Под общей редакцией А. А. Кутанова. Бишкек, 2002 г. 84 с. – С. 25.

<sup>9</sup> Конституция Кыргызской Республики" от 5 мая 2021 года (принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года // газета "Эркин-Тоо", 05.05.2021, № 41 (3220).

<sup>10</sup> Официальный сайт Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете министров Кыргызской Республики // <https://mkk.gov.kg/>

местного самоуправления существенно отличаются между собой по численности населения, количеству населенных пунктов, территории, экономическим возможностям развития и географическим условиям.

В Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 гг. отмечено: «Административно-территориальное деление страны требует проведения оптимизации»<sup>11</sup>. Тем не менее, конкретные меры в данном направлении Программой не приняты.

Таким образом, анализ территориальных основ местного самоуправления в РФ и Кыргызской Республике выявил определенные различия в законодательстве по данному вопросу. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ содержит отдельную главу, посвященную принципам территориальной организации местного самоуправления. Кыргызским законодателем данный вопрос должным образом не урегулирован ни в Конституции КР, ни в Законе «О государственной местной администрации и местном самоуправлении», что создает сложности в обеспечении гарантий местного самоуправления, прав граждан на осуществление местного самоуправления и является препятствием для эффективного развития местного самоуправления в Республике. Указанное обстоятельство, по нашему мнению, является законодательным пробелом в правовом регулировании основ местного самоуправления и нуждается в восполнении на уровне закона «О государственной местной администрации и местном самоуправлении».

### **Библиографический список:**

1. Лескин И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы

---

<sup>11</sup> "Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 годы" к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года № 513 Электронный ресурс. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/12699/10> (дата обращения 12.01.2021).

местного самоуправления. Цит. по: Чаннов, С.Е. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / С.Е. Чаннов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2022. — 333 с. — (Высшее образование). — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 79 — URL: <https://urait.ru/bcode/489489/p.79> (дата обращения: 12.01.2022).

2. Чаннов, С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / С. Е. Чаннов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2022. — 333 с. — (Высшее образование). — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. с. 79 — URL: <https://urait.ru/bcode/489489/p.79> (дата обращения: 13.01.2022).

3. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

5. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

6. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. Режим электронного доступа. — URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения 18.01.2022).

7. Айтахунов Б.К., Исмаилбеков М.С., Рысмендеев Б.Д. Некоторые особенности финансово-экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2018. — № 2 — С. 197-201.

8. Карашев А.А., Тарбинский О.С. Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике / Под общей редакцией А.А. Кутанова. Бишкек, 2002 г. 84 с. – С. 25.

9. Конституция Кыргызской Республики" от 5 мая 2021 года (принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года // газета "Эркин-Тоо", 05.05.2021, № 41 (3220).

10. Официальный сайт Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете министров Кыргызской Республики // <https://mkk.gov.kg/>

11. "Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2023 годы" к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года № 513 Электронный ресурс. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/12699/10> (дата обращения 12.01.2021).