

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ РАЙОНЫ И СЕЛЬСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Е.Б. Дворядкина, Е.А. Белоусова

Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

В статье исследуются экономические и правовые аспекты статуса муниципальных районов и сельских поселений, объединяемых авторами в собирательное понятие муниципальных образований сельского типа. Конкретизировано понятие правового статуса в отношении муниципального образования, подчеркивается его публично-правовая природа. Отмечается, что сочетание частно-правового и публично-правового элементов в статусе муниципального образования обуславливает его функционирование как в качестве регулятора хозяйственных отношений на территории, находящейся в ведении, так и в качестве полноправного субъекта этих отношений. Проанализирована взаимосвязь экономической и правовой составляющих статуса муниципального образования, которая проявляется в масштабах деятельности муниципалитета, зависящих от объема вопросов местного значения экономического содержания и объема гражданской правоспособности, регулируемых законодательно. Детализированы экономические и правовые аспекты статуса муниципального района и сельского поселения; сделан вывод о том, что особенности их экономико-правового статуса связаны с влиянием на формирование экономической основы местного самоуправления закономерностей функционирования сельской экономики.

Ключевые слова: муниципальный район, сельское поселение, муниципальная экономика, публично-правовое образование, муниципальное образование, территория, местное самоуправление.

Введение

В системе местного самоуправления РФ выделяют семь типов муниципальных образований (МО). Наиболее многочисленными являются муниципальные образования, сформированные преимущественно на основе сельских населенных пунктов – сельские поселения (на 1.01.2017 г. 18 101 ед. или 81 % от общего количества МО) и муниципальные районы (на 1.01.2017 г. 1787 ед. или 8 % от общего количества МО) [15], несмотря на тенденцию к их сокращению. Оба вида муниципальных образований могут быть объединены интегральным понятием «муниципальное образование сельского типа», под которым следует понимать населенную сельскую территорию, в границах которой осуществляется местное самоуправление. С точки зрения органов местного самоуправления, управление экономикой МО сельского типа имеет ряд особенностей, связанных, например, с доминированием первичного сектора и, в частности сельского хозяйства, в структуре экономической деятельности. Для целей повышения эффективности практического управления МО сельского типа представляется необходимым исследование экономических и правовых аспектов их статуса, что требует решения следующих задач:

- уточнение содержания понятия правового статуса применительно к МО;
- анализ взаимосвязи экономической и правовой составляющих статуса МО;
- детализация экономических и правовых аспектов статуса муниципального района (МР) и сельского поселения (СП).

Понятие правового статуса

Большинство справочной литературы раскрывает понятие «правовой статус» как правовое положение, состояние (от лат. status), чаще всего оно понимается как совокупность прав и обязанностей гражданина, должностного лица, звена управления предприятия и т. п. [20]. Данная трактовка представляется недостаточно подробной, но логичной в контексте эволюции понятия, первоначально разработавшемся в конституционном праве, тесно связанным с правами и свободами человека и гражданина и лишь позже начавшим использоваться в отношении юридических лиц. Глубокий анализ содержания понятия «правовой статус» в юридической литературе, проведенный В.В. Долинской, показал, что несмотря на необходимость восполнения законодательного пробела и более детализированной характеристики термина, ученые не достигли единства во взглядах, и в настоящий момент существует три наиболее яркие позиции по этому вопросу [4, с. 6–7]:

- 1) правовой статус включает в себя категории прав, свобод и обязанностей, характер иных элементов является достатусным, послестатусным или надстатусным;
- 2) к правовому статусу относятся все правовые средства, легально определяющие и закрепляющие положение лица в обществе;
- 3) в понятие правового статуса входит определенная часть правовых средств, легально определяющих и закрепляющих положение лица в обществе.

Что касается позиции В.В. Долинской, то правовед придерживается подхода, в соответствии с

которым под правовым статусом «понимаются как общий правовой статус (установленный Конституцией), так и существующие на его основе и реализуемые в конкретных правоотношениях отраслевой правовой статус (определяемый нормами конкретной отрасли права), межотраслевой (определяемый комплексными правовыми институтами) и специальный правовой статус (связанный с реализацией норм ответственности)» [4, с. 9]. Ученый подчеркивает различие между юридическим, правовым статусом, которые фокусируют внимание на модельном положении субъекта, определенном нормативными актами, и фактическом статусе («статус-кво») – существующем реально, сложившемся на практике.

При исследовании правового статуса В.В. Долинская предлагает характеризовать следующий набор элементов: структурно-организационный, в том числе, а) процедуры создания данного субъекта или признания его в качестве такового, т. е. получения определенного статуса; б) условия прекращения такого статуса (деятельности, существования субъекта или функционирования его в определенном качестве); и содержательный (правосубъектность данного лица, его субъективные права, юридические обязанности и ответственность).

Дополнительное внимание должно быть уделено правовым основам деятельности субъекта, которые являются внешними по отношению к статусу юридического лица, но существенны для его юридической характеристики. В отношении муниципального образования можно заключить, что требуют пояснения его отличительные признаки, которые делают возможным признание его в качестве такового, и основные права и обязанности, характеризующие его предназначение.

Правовой статус муниципального образования

Муниципальное образование является территориальным публично-правовым образованием, т. е. юридическим лицом публичного права, к формам которого также относят государство, субъект федерации, территориальные автономии, родоплеменные общины и резервации, административно-территориальные автономии [17, с. 12]. На основе термина «территориальный публичный коллектив» В.Е. Чиркин характеризует публично-правовое образование как территориальную структурно-функциональную форму организации такого коллектива, которая обладает собственной публичной властью, используя ее (наряду с действием на этой территории, кроме государства, органов власти других публично-властных образований) для организации и регулирования жизнедеятельности данного коллектива, считается де-факто или де-юре юридическим лицом публичного права, несет ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц [17, с. 59]. Публично-правовое образование не может существо-

вать без территориального коллектива, т. е. в случае с муниципальным образованием – без его населения. В качестве обязательного признака публично-правового образования, отличающего его от иных объединений граждан, Д.Б. Сергеев выделяет наличие представительного органа публичной власти (органы муниципальной власти в муниципальном образовании) [12].

Одновременно муниципальное образование выступает субъектом частного права. Оно участвует в отношениях, регулируемых гражданским законодательством и к нему применяются многие нормы, регламентирующие положение юридических лиц в отношениях гражданско-правового характера. Публично-правовые образования создаются с конкретными целями, и их участие в гражданских правоотношениях определяется достижением этих целей и является следствием объективной необходимости, что ведет к отличиям публично-правовых юридических лиц по своей гражданской правоспособности как в части прав, так и обязанностей. С одной стороны, в ее состав входят элементы, не присущие юридическим и физическим лицам (например, приобретение имущества в собственность по специфическим основаниям (принудительное отчуждение, изъятие) или право на создание унитарных предприятий)), с другой – к ним не может применяться ряд норм, касающихся юридических лиц (в частности, нормы о создании, реорганизации и ликвидации). Наряду с этим, Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор констатируют явную неопределенность в вопросе признания муниципального образования юридическим лицом, так как, с одной стороны, муниципальные образования – равные участники гражданских правоотношений, с другой – не объявлены юридическими лицами, а только приравнены к ним [11]. Анализ признаков юридического лица применительно к муниципальным образованиям, проведенный учеными, показал, что не все признаки хозяйствующего субъекта совпадают с признаками территориальной организации, что дает основания формулировать отдельную дефиницию для юридического лица в муниципальном праве: «юридическим лицом признается муниципальное образование (социально-территориальная, поселенческая общность), которое имеет муниципальную собственность, местный бюджет, органы местного самоуправления, может приобретать и осуществлять через органы местного самоуправления: имущественные права, отвечать по своим обязательствам своим имуществом, нести обязанности, выступать истцом и ответчиком в суде» [11]. Как видно из определения, ключевое отличие заключается в том, что большая часть действий осуществляется через органы местного самоуправления. С юридической точки зрения, муниципальное образование и органы местного самоуправления дополняют друг друга, формируя полноценно функционирующий субъект права.

По мнению О.Г. Остапец, правовой статус муниципального образования можно определить как «совокупность муниципально-правовых признаков, присущих соответствующему муниципальному образованию, и определяющих его место в системе публично-правовых образований» [10, с. 227].

Е.С. Шугрина в правовые признаки муниципального образования включает территорию, постоянно или преимущественно постоянно проживающее население, муниципальную собственность и местный бюджет, органы местного самоуправления, устав и систему муниципальных правовых актов, официальную символику [18, с. 81].

Как отмечает И.Н. Ладин, «существенными элементами статуса муниципального образования являются территория, население, властные полномочия и публично значимые функции, а также наличие выборных органов местного самоуправления, публичной собственности, муниципальных налогов и сборов, местного бюджета, муниципальной символики и ряда аналогичных компонентов» [9, с. 89]. Исследователь полагает, что в таком случае под муниципальным образованием можно понимать «территорию, в границах которой население осуществляет местное самоуправление непосредственно или через органы местного самоуправления» [9, с. 89].

В целом, нельзя не согласиться с мнением Анимицы Е.Г., Силина Я.П., Тертышного А.Т. в том, что «...понятие муниципального образования необходимо рассматривать как объемлющее, соединяющее в себе и понятие поселения территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, и понятие населения, осуществляющего местное самоуправление на этой территории» [2, с. 175]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что предназначением муниципального образования как субъекта права является осуществление местного самоуправления.

Анализ законодательства относительно отличительных признаков муниципального образования, показывает, что введенный Гражданским кодексом РФ в 1994 г. термин «муниципальное образование» подробно раскрывался предшественником текущего Федерального закона № 131-ФЗ 2003 г., фактически обозначившем шесть признаков муниципального образования [11]:

1) поселенческий признак, т. е. это населенная территория, где проживают люди;

2) признак территориальности. Городские, сельские, иные поселения расположены в определенных границах, обозначающих территорию населенного пункта;

3) поселение является муниципальным образованием, если на его территории осуществляется местное самоуправление;

4) муниципальное образование может обладать муниципальной собственностью;

5) муниципальное образование должно иметь свой местный бюджет;

6) на территории муниципального образования должны быть выборные органы местного самоуправления.

Несмотря на отмену Закона 1995 г., эти признаки до сих пор используются правоприменителем, например, при рассмотрении споров о территориальных основах местного самоуправления, когда необходимо вынести решение о наличии или отсутствии муниципального образования на определенной территории [19].

Текущий Федеральный закон № 131-ФЗ 2003 г. вместо характеристики признаков муниципального образования ограничивается перечислением видов муниципальных образований: «муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения». Законом устанавливается двухуровневая система территориальных единиц местного самоуправления (поселения – муниципальные районы), формирование которой осуществляется индивидуально в каждом субъекте РФ. Несмотря на ряд общих характеристик, муниципальные образования разного уровня и вида различаются по своему правовому статусу. Различия проявляются в следующем [19]:

– установлено разное соотношение административно-территориальных единиц и вида муниципального образования;

– установлены разные критерии создания муниципальных образований (например, критерий транспортной доступности действует только в отношении муниципальных районов; пешеходной – сельских поселений); упраздняться или создаваться могут только сельские поселения;

– установлены разные перечни вопросов местного значения; об отдельных государственных полномочиях говорится в контексте муниципальных районов и городских округов;

– определены разные организационные модели местного самоуправления, основанные на разных механизмах формирования органов местного самоуправления, а также их взаимоотношения;

– существуют значительные различия в сфере бюджетных отношений; установлены разные доходные источники для разных типов муниципальных образований, в распределении межбюджетных трансфертов.

Взаимосвязь экономической и правовой составляющих статуса МО

Сочетание частно-правового и публично-правового элементов в статусе муниципального образования фактически означает, что с одной стороны, они выполняют функцию регулятора хозяйственных отношений на территории, находящейся в их ведении. С другой — выступают в

качестве полноправного субъекта этих отношений, способного самостоятельно расширять свой экономический потенциал (пополнять муниципальную собственность, укреплять бюджет). Муниципальное хозяйство во многом есть результат действий органов местного самоуправления, которые должны быть направлены на удовлетворение коллективных потребностей местного сообщества. Проблема эффективного управления муниципальной экономикой может трансформироваться в задачу повышения ее конкурентоспособности для «создания новых центров экономического роста на основе использования конкурентных преимуществ на всех уровнях административно-территориальной иерархии» [8, с. 3], или обеспечения равномерного социально-экономического внутрирегионального развития [16], или – выхода муниципальных образований на траекторию устойчивого развития [5].

Важным результатом деятельности МО является предоставление общественно значимых благ. Оно было бы невозможно в отсутствие публично-правового элемента в статусе муниципального образования, поскольку принципы управления муниципальной экономикой базируются на представлениях о социальной справедливости, инкорпорированных в законодательство, а механизмы рынка не должны быть определяющей силой в регулировании количества этих благ.

В контексте результатов деятельности муниципалитета как публично-территориального образования, необходимо дать определение объекту его хозяйственных действий – муниципальной экономике. Е.Г. Анимца выделяет три подхода к трактовке понятия: 1) «формальный» («экономика, осуществляющаяся в пределах МО», т. е. вся совокупность экономических отношений, возникающих в процессе деятельности всех организаций на территории муниципалитета, объединенных инфраструктурой, финансовыми и иными связями); 2) «муниципальный» (к муниципальной экономике относится «только совокупность объектов муниципальной формы собственности и отношения между ними»); 3) «деятельностно-организационный» (границы муниципальной экономики совпадают с границами полномочий ответственности (их функций и компетенций) органов местного самоуправления, а муниципальная экономика – это «экономика оказания услуг населению на местном уровне» [1, с. 31–33]). Сам исследователь присоединяется в точке зрения о том, что под муниципальной экономикой следует понимать систему экономических отношений, возникающих в пределах муниципального образования между домохозяйствами, субъектами различных форм собственности и органами власти и управления, складывающихся в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных культурных и духовных благ в целях достижения эко-

номических, социальных и иных интересов населения местного сообщества [3, с. 29].

Можно сделать вывод о том, взаимосвязь правовой и экономической составляющей статуса МО отчетливо проявляется в определении масштабов деятельности муниципалитета: они зависят от объема вопросов местного значения экономического содержания, а также объема гражданской правоспособности, которые регулируются законодательно. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что экономико-правовой статус МО является приобретенным ресурсом территории.

Особенности экономико-правового статуса муниципального района и сельского поселения

В трактовке Федерального закона № 131-ФЗ 2003 г. сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Данное определение содержит указание на различие между сельским поселением и сельским населенным пунктом. С юридической точки зрения, сельское поселение представляет собой более широкое понятие, так как оно может состоять как из одного, так и из большего числа населенных пунктов. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) выделяет существенное разнообразие сельских населенных пунктов (поселки сельского типа, хутора, кишлаки, аулы), которые кодируются в пределах группировок третьего уровня классификации, им посвящен отдельный раздел «Сельские населенные пункты».

Муниципальный район согласно ФЗ № 131-ФЗ объединяет несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

По нашему мнению, уточненную характеристику правового статуса сельских поселений и муниципальных районов следует производить, используя предложенные В.В. Долинской элементы правового статуса (структурно-организационный и содержательный), т. е. выявляя отличительные признаки для наделения статусом сельского поселения / муниципального района и предназначение в качестве субъекта права. Под первым подразумевается территория МО и его границы, а последнее означает компетенцию, полномочия и

Региональная экономика

вопросы, находящиеся в ведении сельского поселения / муниципального района, которые в значительной степени определяют статус любого публично-территориального образования, т. е. вопросы местного значения [6, с. 44]. Представим сравнительную характеристику муниципального района и сельского поселения в таблице.

Статус СП или МР присваивается законом субъекта РФ при формировании муниципального устройства. При этом, СП – единственный вид муниципальных образований, упразднение кото-

рого прямо допускается Законом. Упразднить СП возможно при одновременном соблюдении следующих условий: 1) упраздняемое поселение расположено на территории с низкой плотностью сельского населения и (или) упраздняемое поселение расположено в труднодоступных местностях; 2) численность населения СП составляет не более 100 человек. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения МР, выраженного его представительным органом, законами субъектов

Сравнительная характеристика муниципальных образований сельского типа

Критерий	Муниципальный район	Сельское поселение
Территория МО	Состав территории могут формировать только сельские и городские поселения, а также межселенные территории	В состав территории могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый). Однако Закон предусматривает возможность наделения сельского населенного пункта с численностью населения менее 1000 человек статусом СП
Границы МО	Границы МР устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления МР, а также для осуществления на всей территории МР отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ	Границы СП, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав Или совпадают с границами населенного пункта
Вопросы местного значения, в т. ч. экономического характера	37, из них доля экономических вопросов 19 % (дополнительно к вопросам местного значения СП выделены вопросы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений в составе МР и развитие курортов местного значения и лечебно-оздоровительных местностей). МР также обладает правами на решение 12 вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения МР), в том числе правом на создание условий для развития туризма	13, из них 38 % относятся к сфере экономики (составление, утверждение и исполнение бюджета СП; установление, изменение, отмена местных налогов и сборов; владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания; содействие развитию с/х производства, малого и среднего предпринимательства). СП также обладает правами на решение 15 вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения СП), в том числе правом на создание условий для развития туризма

Составлено по: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ. Наделение / лишение статуса СП возможно и в случае преобразований МО, предусмотренных законом (ст. 13 ФЗ № 131-ФЗ). Можно сделать вывод о том, что СП является базовым «кирпичиком» системы муниципалитетов: с одной стороны, оно является составной частью муниципалитета верхнего уровня (МР), с другой, это один из двух типов МО, который может создаваться с нуля, а затем последовательно преобразовываться в другие типы МО.

Как видно из таблицы, в основу выделения территорий СП положены географические (пешеходная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а также демографические (пороговые значения численности жителей населенных пунктов применительно к территориям с различной плотностью населения) критерии. Экономические (наличие финансов и имущества, достаточных для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы управления, прежде всего дееспособность органов местного самоуправления) критерии в качестве юридически значимых для сельских поселений определены не были [7].

Низкая (в 2 раза меньше, чем у СП) доля вопросов местного значения экономического характера в МР компенсируется наличием полномочий для создания сравнительно более благоприятных условий для ведения бизнеса на территории конкретного МО (например, в вопросы местного значения МР входит дорожная деятельность, часть полномочий по организации электро- и газоснабжения, осуществление мер по противодействию коррупции и другие).

За СП закреплены только те вопросы местного значения, которые, с одной стороны, наиболее значимы для них, с другой – соизмеримы с их организационными и финансово-экономическими возможностями. Однако федеральный законодатель учел, что уровень социально-экономического развития СП, система организации в них местного самоуправления различаются по разным субъектам РФ и даже по разным муниципальным районам и самим сельским поселениям. В связи с этим законодательством предусмотрена возможность расширять законы субъектов РФ (и принятыми в соответствии с ними уставами) перечень вопросов местного значения СП за счет отнесения к их компетенции иных вопросов из числа вопросов местного значения городских поселений, названных в ч. 1 ст. 14.

В контексте понятия МО сельского типа следует подчеркнуть, что за сельскими, городскими поселениями закреплён вопрос «содействие в развитии сельскохозяйственного производства», за МР – «создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях», в то время как за городским округом и внутригородским районом – «создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции», т. е. законодательно делается акцент на значение сельскохозяйственного производства для развития СП и МР. Соответственно, особенности экономико-правового статуса МР и СП связаны с тем, что на формирование экономической основы местного самоуправления МО сельского типа оказывают влияние закономерности функционирования сельской экономики, которую российский исследователь Д.А. Сюсюра понимает как «все многоукладное хозяйство сельской территории, представленное совокупностью хозяйствующих субъектов, отраслей и видов деятельности, связанных использованием сельских ресурсов и занятостью сельского населения» [14, с. 15–16]. На взгляд ученого, существуют объективные особенности экономических отношений в сельской местности, в том числе [13]:

- исходная цель развития экономических отношений в сельской местности – создание лучших условий для жизнедеятельности и жизнеобеспечения человека;
- направленность на использование ресурсов и возможностей, специфических для конкретной сельской территории;
- пространственная распределенность, удаленность объектов производственной инфраструктуры, низкий уровень диверсификации экономики;
- удаленность от крупных торговых логистических и административных центров;
- относительно низкий уровень развития рыночной инфраструктуры;
- низкая концентрация трудовых ресурсов и относительная ограниченность рынка труда;
- значительная ориентация на самообеспеченность территории, тесная связь потребителей, производителей, продавцов в пределах территории;
- высокая роль в экономике (производстве) индивидуального труда / результатов труда конкретного человека, относительно низкий уровень внутренней конкуренции производителей;
- высокая роль в экономике (реализации) индивидуальных возможностей и ресурсов для удовлетворения потребностей конкретного человека, относительно низкий уровень внутренней конкуренции потребителей;
- тесная связь производственного и социального аспекта жизнедеятельности населения, вызванная ограниченным разнообразием мест трудоустройства и общим местом проживания (заселения).

Резюмируя изложенное, можно заключить, что МО сельского типа – это муниципальное образование, обладающее, как форма территориальной организации местного самоуправления, особым экономико-правовым статусом, связанным с закономерностями функционирования сельской экономики, а также возможностью, в отличие от сельских территорий однозначно идентифицироваться как объект статистического учета с целью оптимизации взаимодействия в системе население – местное самоуправление – производственно-хозяйственный комплекс.

Заключение

Двойственная правовая природа муниципального образования – одновременное присутствие публично-правового и частно-правового элементов в правовом статусе – позволяет ему выполнять разнообразные функции в области государственного управления территорией и населением и воздействия на муниципальную экономику. Взаимосвязь правовой и экономической составляющей статуса МО выражается в масштабах деятельности муниципалитета, которые зависят от объема вопросов местного значения экономического содержания и объема гражданской правоспособности, которые регулируются законодательно. Таким образом, приобретенный территорией экономико-правовой статус формирует ее дополнительный ресурс. Специфика деятельности органов муниципальных образований сельского типа определяется тем, что экономическая основа местного самоуправления в них сформирована сельской экономикой.

Литература

1. Анимца Е.Г. Муниципальное хозяйство и муниципальная экономика: сущностно-содержательные характеристики // *Пространственная организация общества: сб. науч. тр. / под общ. ред. акад. РАН А.И. Татаркина.* – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2007. – С. 15–36.
2. Анимца Е.Г., Силин Я.П., Тертышный А.Т. *Основы местного самоуправления.* – Екатеринбург, 2006. – 208 с.
3. Анимца П.Е. *Муниципальная экономика крупнейшего города: вопросы теории и методологии.* – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2005. – 106 с.
4. Долинская В.В. *Правовой статус и правосубъектность // Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2012. – № 2. – С. 6–18.
5. Егорычев С.А. *Управление устойчивым развитием муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук.* – Оренбург, 2015. – 27 с.
6. Ильных А.В. *Проблемы сельских поселений в России: от вопросов местного значения к тер-*

риториально-правовым и финансово-экономическим реалиям // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – №25 (380). *Право.* Вып. 45. – С. 44–48.

7. *Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / кол. авт.: И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной.* – 2-е изд., перераб. и доп. – <http://www.consultant.ru/>

8. Копыченко Г.С. *Управление конкурентоспособностью муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук.* – М., 2015. – 28 с.

9. Ладин И.Н. *Понятие муниципального образования и его территориальный статус // Общество и право.* – 2009. – № 1 (23). – С. 88–91.

10. Остапец О.Г. *Муниципальное образование как правовой феномен // Инновационная наука.* – 2015. – Т. 1, № 3. – С. 225–228.

11. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. *Муниципальное право России: учебник.* – 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2016. – <http://www.consultant.ru/>

12. Сергеев Д.Б. *Публично-правовое образование как юридическая категория // Социодинамика.* – 2014. – № 7. – С. 42–49. – http://e-notabene.ru/pr/article_12819.html. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.7.12819.

13. Сюсюра Д.А. *К вопросу идентификации сельской экономики // Проблемы современной экономики.* – 2010. – № 3 (35). – С. 418–420.

14. Сюсюра Д.А. *Управление многофункциональной сельской экономикой: автореф. дис. ... докт. экон. наук.* – М., 2013. – 44 с.

15. *Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2017 г.: Бюллетень Федеральной службы государственной статистики.* – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453

16. Чепик А.Е. *Статистическое исследование неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук.* – М., 2015. – 24 с.

17. Чиркин В.Е. *Публично-правовое образование.* – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 336 с.

18. Шугрина Е.С. *Виды муниципальных образований в Российской Федерации: анализ законодательства и правоприменительной практики // Правоприменение.* – 2017. – Т. 1, № 1. – С. 79–91.

19. Шугрина Е.С. *Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право.* – 2014. – № 4. – <http://www.consultant.ru/>

20. *Юридический словарь / под ред. А.Н. Азриляна.* – М.: Ин-т новой экономики, 2007. – 1152 с.

Дворядкина Елена Борисовна, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург), dvoryadkina@usue.ru

Белоусова Елизавета Александровна, инженер управления по научно-исследовательской работе, Уральский государственный экономический университет (г. Екатеринбург), belousova.elizaveta@inbox.ru

Поступила в редакцию 2 февраля 2018 г.

DOI: 10.14529/em180106

MUNICIPAL DISTRICTS AND RURAL SETTLEMENTS: ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

E.B. Dvoryadkina, E.A. Belousova

Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation

The article studies economic and legal aspects of the status of municipal districts and rural settlements, united by the authors in the generic term of rural type municipalities. The authors specify the concept of legal status in relation to municipality and emphasize its public and law nature. The authors note the fact that combination of private and public law elements in the legal status of municipality determines its functioning both as a regulator of economic relations in the territory and as a full-fledged subject of these relations. The article analyzes interrelation between economic and legal components of the municipality status that manifests in scales of municipality's activities, which depend on the number of local economic issues and the volume of civil legal capacity provided in the legislative regulation. The authors detail economic and legal aspects of the municipal district and rural settlement's status, having concluded that the specificities of their economic and legal status are connected with the influence of peculiarities of rural economy functioning on formation of economic basis of local government.

Keywords: municipal district, rural settlement, municipal economy, governmental unit, municipality, territory, local government.

References

1. Animitsa E.G. *Munitsipal'noe khozyaystvo i munitsipal'naya ekonomika: sushchnostno-soderzhatel'nye kharakteristiki* [Municipal economy and municipal economics: essential characteristics]. In: Tatarkina A.I. (Ed.) *Prostranstvennaya organizatsiya obshchestva* [Spatial organization of society]. Ekaterinburg, Ural State University of Economics, 2007, pp. 15–36.
2. Animitsa E.G., Silin Ya.P., Tertyshnyy A.T. *Osnovy mestnogo samoupravleniya* [Principles of local government]. Ekaterinburg, 2006. 208 p.
3. Animitsa P.E. *Munitsipal'naya ekonomika krupneyshego goroda: voprosy teorii i metodologii* [Municipal economics of largest city: Issues of theory and methodology]. Ekaterinburg, Ural State University of Economics, 2005. 106 p.
4. Dolinskaya V.V. [Legal status and legal personality]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 2012, no. 2, pp. 6–18. (in Russ.)
5. Egorychev S.A. *Upravlenie ustoychivym razvitiem munitsipal'nykh obrazovaniy. Avtoref. Diss. kand. ekon. nauk.* [Management of municipalities' sustainable development. Abstract of Cand. Econ. Sci. Diss]. Orenburg, 2015. 27 p.
6. Il'inykh A.V. [Problems of rural settlements in Russia: From local issues to territorial-legal and financial-economic realities]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 2015, no. 25 (380), Law, Issue 45, pp. 44–48. (in Russ.)
7. Babichev I.V., Volkov V.V., Mad'yarova A.V., Maksimov A.N., Peshin N.L., Sergeev A.A., Shugrina E.S. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii"* [Commentary on the Federal law "On general principles of organization of local government in the Russian Federation"]. Available at: <http://www.consultant.ru/>
8. Kopychenko G.S. *Upravlenie konkurentosposobnost'yu munitsipal'nykh obrazovaniy. Avtoref. Diss. kand. ekon. nauk.* [Management of municipalities' competitiveness. Abstract of Cand. Econ. Sci. Diss]. Moscow, 2015. 28 p.

9. Ladin I.N. [The concept of municipality and its territorial status]. *Obshchestvo i pravo* [Society and Law], 2009, no. 1 (23), pp. 88–91. (in Russ.)
10. Ostapets O.G. [Municipality as a legal phenomenon]. *Innovatsionnaya nauka* [Innovative science], 2015, vol. 1, no. 3, pp. 225–228. (in Russ.)
11. Postovoy N.V., Tabolin V.V., Chernogor N.N. *Munitsipal'noe pravo Rossii* [Municipal law of Russia]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2016. Available at: <http://www.consultant.ru/>
12. Sergeev D.B. [Public entity as a legal concept]. *Sotsiodinamika* [Sociodynamics], 2014, no. 7, pp. 42–49. Available at: http://e-notabene.ru/pr/article_12819.html (in Russ.) DOI: 10.7256/2306-0158.2014.7.12819.
13. Syusyura D.A. [On the issue of identification of rural economy]. *Problemy sovremennoy ekonomiki* [Problems of Modern Economics], 2010, no. 3 (35), pp. 418–420. (in Russ.)
14. Syusyura D.A. *Upravlenie mnogofunktsional'noy sel'skoy ekonomikoy. Avtoref. Diss. dokt. ekon. nauk.* [Management of multifunctional rural economy. Abstract. Doct. Econ. Sci. Diss.]. Moscow, 2013. 44 p.
15. *Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii na 1 yanvarya 2017 g.: Byulleten' Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki* [Bulletin of the Federal Service for State Statistics “Formation of local government in the Russian Federation on January 1, 2017”]. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453
16. Chepik A.E. *Statisticheskoe issledovanie neravnomernosti sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy regiona. Avtoref. Diss. kand. ekon. nauk.* [Statistical study of uneven socioeconomic development of municipalities in a region. Abstract of Cand. Econ. Sci. Diss.]. Moscow, 2015. 24 p.
17. Chirkin V.E. *Publichno-pravovoe obrazovanie* [Public entity]. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2011. 336 p.
18. Shugrina E.S. [Types of municipalities in the Russian Federation: analysis of legislation and law enforcement practice] *Pravoprimerenie* [Law enforcement review], 2017, vol. 1, no. 1, pp. 79–91. (in Russ.)
19. Shugrina E.S. [Legislation on local government: analysis of the state and development trends]. *Munitsipal'noe pravo* [Municipal law], 2014, no. 4. Available at: <http://www.consultant.ru> (in Russ.)
20. Azriliyana A.N. (Ed.) *Yuridicheskiy slovar* [Legal dictionary]. Moscow, Institute of New Economy, 2007. 1152 p.

Elena B. Dvoryadkina, Doctor of Sciences (Economics), Professor of the Department of Regional and Municipal Economics and Management, Ural State University of Economics (Yekaterinburg), dvoryadkina@usue.ru

Elizaveta A. Belousova, Engineer of Scientific Research Department, Ural State University of Economics (Yekaterinburg), belousova.elizaveta@inbox.ru

Received February 2, 2018

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Дворядкина, Е.Б. Муниципальные районы и сельские поселения: экономические и правовые аспекты / Е.Б. Дворядкина, Е.А. Белоусова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2018. – Т. 12, № 1. – С. 42–50. DOI: 10.14529/em180106

FOR CITATION

Dvoryadkina E.B., Belousova E.A. Municipal Districts and Rural Settlements: Economic and Legal Aspects. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Economics and Management*, 2018, vol. 12, no. 1, pp. 42–50. (in Russ.). DOI: 10.14529/em180106