

УДК 340

**ПУБЛИЧНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО В
МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)****Упоров Иван Владимирович,**

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Российская академия естествознания, г. Краснодар

uporov@list.ru

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические вопросы публично-территориального устройства в Российской Федерации, при этом акцент делается на муниципальном уровне, где имеются определенные сложности с трактовкой ключевых понятий. Анализируются научные труды, в которых затрагиваются заявленная тема, нормы федеральных законов, судебные документы. Отмечается, что есть определенные трудности в публично-правовом понимании территории, административно-территориального устройства, административно-территориальной единицы, территориальной организации местного самоуправления и др. Обосновывается соответствующая авторская позиция.

Ключевые слова: государство, территория, муниципальное образование, административно-территориальное устройство, власть.

**PUBLIC-TERRITORIAL STRUCTURE IN THE MUNICIPAL CONTEXT
(THEORETICAL ASPECT)****Uporov I. V.,**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,

Russian Academy of Natural Sciences, Krasnodar

uporov@list.ru

ABSTRACT

The article examines theoretical issues of public-territorial structure in the Russian Federation, with an emphasis on the municipal level, where there are certain difficulties with the interpretation of key concepts. Scientific works that touch upon the stated topic, the norms of federal laws, and court documents are analyzed. It is noted that there are certain difficulties in the public-legal understanding of territory, administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, territorial organization of local self-government, etc. The corresponding author's position is substantiated.

Keywords: state, territory, municipality, administrative-territorial structure, power.

Человеческое сообщество с самого начала своего существования определенным образом использовало территорию своего нахождения. Со временем, по мере развития государственности, занимаемая людьми территория стала приобретать публично-правовой характер и управляться соответствующими органами публичной власти. На этот счет имеются различные теории пространственного развития, которые находят отражение в научной литературе [1; 2; 3; 4 и др.], при этом ведущим являлся и во многом остается экономический фактор. Появилось понятие территории суверенного государства. В свою очередь, в каждом государстве имеет место своя территориальная организация, которая формируется, исходя из исторически традиций.

В современной России вся территория разделяется на субъекты Федерации, которые, в свою очередь, имеют в своем составе муниципальные образования. Далее речь пойдет о вопросах территориальной организации применительно к муниципальным образованиям, где одной из важнейшей особенностью является участие самого населения в территориальной организации своей жизни в муниципальном образовании, что следует из базового федерального закона о местном самоуправлении – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] (далее – Закон о местном самоуправлении). Как отмечается в этой связи в литературе, «территориальное общественное самоуправление можно рассматривать как форму организации населения определенной территории, формирующуюся на основе концентрации различного рода ресурсов с целью решения широкого спектра задач и являющуюся элементом экономического пространства региона» [6, с. 490].

Здесь важным представляется уточнить понятие территориальной организации населения во взаимосвязи с населением, проживающим на определенной территории. При этом нужно заметить, что в соответствующих работах используется не только термин «население», но также термин «народ», что объясняется публично-правовым характером данных общественных отношений; например, в Законе о местном самоуправлении речь идет о том, что субъектом публичных муниципально-правовых отношений является не «народ» муниципального образования, а «население» (это касается и субъектов Федерации, а по отношению в целом к российскому государству в данном контексте используется термин «народ»). Так, С.Н. Бабурин пишет о том, что «государство имеет определенную территорию, власть государства распространяется на население, проживающее на его территории. Территория является пространственной основой государства, без территории государство существовать не может, хотя территория государства может изменяться. Население – человеческое сообщество, проживающее на территории государства или на иной определённой территории. При этом ... народ – это социальная группа, члены которой обладают чувством общности и принадлежности к государству благодаря общим чертам культуры и историческому сознанию» [7, с. 103].

В свою очередь народ в данном смысле может подразделяться на группы населения, объединяемые посредством общих признаков в границах определенных территорий. Такие группы населения проживают в муниципальных образованиях, в формировании которых, бесспорно, важную роль имеет территориальная организация местного самоуправления, которая относится к разряду правовых явлений, поскольку отражает характер общественных отношений по поводу пространственных границ проживания людей. И в этом смысле нельзя не согласиться с А.А. Ивановой, которая пишет, что «вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, ибо функционирование местных органов власти и управления осуществляется в границах определенных территориальных единиц. Местное самоуправление – это специфический уровень власти, особая форма ее существования, которая предполагает иные принципы и взаимодействия органов самоуправления, нежели те, что характеризуют построение государственной системы управления. Но вместе с тем органы местного самоуправления тоже функционируют в границах территориальных единиц, составляющих территориальную основу местного самоуправления» [8, с. 28].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что А.И. Иванова использует два смежных термина: «территориальная организация местного самоуправления» и «территориальные основы местного самоуправления». В этой связи следует заметить, что второй термин достаточно широко применялся до издания Закона о местном самоуправлении [9; 10]. Однако законодатель предпочел термин «территориальная организация местного самоуправления» (Глава вторая закона), после

чего большинство авторов в научных работах перешли на этот термин, хотя в учебной литературе по-прежнему популярен термин «территориальные основы местного самоуправления». Так, по мнению Н.В. Постоного, под территориальной основой местного самоуправления следует понимать совокупность регулируемых нормами права отношений, возникающих по поводу его территориального устройства[11, с. 165]. С точки зрения В.А. Щепачева, под территориальной основой понимается совокупность норм, регулирующих территориальную организацию местного самоуправления[12, с. 6]. Между этими определениями мы не видим принципиальной разницы. Кроме того, ряд авторов используют термин «административно-территориальное устройство» применительно к институту местного самоуправления (Г.В. Барабашев, А.С. Соломаткин, Н.С. Мироненко и др.), а также термин «муниципально-территориальное устройство» (И.В. Выдрин, А.Н. Коктов, К.Н. Княгигин и др.).

Из этих терминов три, на наш взгляд, являются тождественными, а один («административно-территориальное устройство») требует своего обособления, поскольку он хотя и имеет отношение к местному самоуправлению, но отражает прежде всего административную деятельность органов местного самоуправления в рамках территориальных границ муниципального образования по вопросам внутреннего деления территории муниципального образования и в ряде случаев деятельность органов государственной власти по формированию территорий муниципальных образований, а не самоуправленческую деятельность населения и сформированных им органов местного самоуправления по регулированию территориальных границ и статуса муниципального образования. При этом нужно иметь в виду, что согласно ст. 12 Конституции России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то есть, имеет место отграничение от органов госвласти как всего государства, так и от органов госвласти субъектов Федерации, отсюда и различие в названиях: на федеральном и региональном уровне – органы «государственной власти» (ст. 11 Конституции России), а на немунICIPальном уровне – «органы местного самоуправления» (ст. 12 Конституции России), или, как значится в некоторых постановлениях Конституционного Суда РФ – «органы муниципальной власти» (все вместе они входят в систему «публичной власти», что следует из известных конституционных поправок-2020 [13]).

В любом случае местное самоуправление функционирует в границах определенных территориальных единиц - муниципальных образований, составляющих территориальные основы местного самоуправления. И если сопоставлять субъект Федерации и муниципальные образования, входящие в этот субъект Федерации, то, как пишет И.В. Лексин, уточняя понятие «административно-территориальной единицы» применительно к муниципалитетам: административно-территориальная единица есть формальная единица территориального деления субъекта Федерации, выделенная органами госвласти этого субъекта Федерации в целях реализации своих полномочий, то есть эта «единица» формируется «сверху», но система территориальной организации на местном уровне, предопределяющая соответствующие виды муниципальных образований, «формируется «снизу», в идеале - в соответствии с потребностями местного населения»[14, с. 48]. В этой связи нет оснований противопоставлять административно-территориальное устройство субъекта Федерации и территориальную организацию местного самоуправления в субъекте Федерации[15, с. 42]. Логика здесь несложная: субъект Федерации состоит не иначе как из муниципальных районов, городских и муниципальных округов, а также поселений, которые в совокупности и представляют собой территориальную организацию местного самоуправления.

В данном контексте следует также затронуть вопрос о соотношении статусов территориальных единиц, определяемых в рамках административно-территориального устройства субъекта Федерации законодательными органами субъекта Федерации, и муниципальных образований на территории субъекта Федерации. Не имея в виду подробно исследовать данный вопрос, заметим, что суть проблемы заключается в том, что по мнению ряда авторов, если определенные территории непосредственно входят в состав субъекта Федерации (города регионального значения, районы), то в их границах могут функционировать только госорганы власти субъекта Федерации; но если в тех же границах создается муниципальное образование, то государственно-правовой статус теряет свое значение. Однако такая позиция уже аргументировано

была подвергнута критике, поскольку такой подход может привести вообще к уничтожению понятия административно-территориального устройства субъекта Федерации[16, с. 167].

По этому поводу вполне определенная позиция высказана в связи с решением тогдашнего Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) об устранении неопределенности в понимании ст. 45 (ч. 1 и 2), ст. 99 (ч. 1) Конституции Республики Саха (Якутия) [17], где указывалось о праве Республики самостоятельно определять свое административно-территориальное устройство в порядке, установленном законом, в частности, указывалось, что "местное самоуправление в Республике Саха (Якутия) осуществляется в улусах (районах), городе республиканского значения Якутске, городах, наслегах, поселках и других территориях с учетом исторических и иных местных условий". Заявитель (один из республиканских депутатов М.С. Санников) полагал, что повсеместный переход к местному самоуправлению в Республике Саха (Якутия) привел к упразднению на уровне улусов (районов) местных органов государственной власти, что по сути означает ликвидацию административно-территориального устройства Республики. По этому поводу был сделан следующий вывод. Природа административно-территориального устройства раскрывается и вне рамок государственно-правовых отношений. В связи с образованием на территориях улусов (районов), города республиканского значения муниципальных образований эти территории выступают пространством организации и действия органов местного самоуправления. Однако создание на территории улусов (районов), города республиканского значения муниципальных образований не означает, что эти территории теряют свой государственно-правовой характер. Трансформируясь в сферу муниципально-правовых отношений, они продолжают оставаться объектом государственно-правового регулирования. Таким образом, улус (район), город республиканского значения выступают и как единицы административно-территориального деления, и как территориальная основа муниципального образования, соответственно, находятся в сфере государственно-правовых и муниципально-правовых отношений и выполняют двойственную функцию - государственно-правовую и муниципально-правовую[18, с. 29]. Такой подход следует поддерживать.

Исходя из изложенного, мы полагаем целесообразным уточнить понятие территории в публично-правовом контексте, учитывая его значимость, особенно применительно к послевоенному периоду XX в., когда практически весь мир уже был разделен на такие территории и имея в виду крайнюю сложность территориальных конфликтов. Мы полагаем, что под территорией в публично-правовом смысле и в самом общем виде в настоящее время следует понимать ограниченное определенными границами пространство, где постоянно проживающее население самостоятельно, на основе демократических процедур, формирует властеотношения, исходя из исторически сложившихся объединяющих признаков (географических, экономических, национальных, культурологических и др.). При этом применительно к государству следует говорить о суверенитете такого пространства и его международном признании, чего, разумеется, нельзя сказать о субъекте федерации и тем более о муниципальном образовании. Однако в любой случае действует общий признак, связанный с тем, что население является не безучастным свидетелем складывающихся на этом пространстве общественных отношений, а активным субъектом этого процесса.

Соответственно территориальная организация местного самоуправления представляет собой выделение на основе социально-демографических, экономических, географических и иных факторов муниципальных территориальных общностей, закрепляемых в виде муниципальных образований, в границах пространства которых постоянно проживающее там население самостоятельно, на основе демократических процедур, формирует властеотношения, исходя из исторически сложившихся объединяющих признаков.

При этом применительно к России не может быть противопоставления административно-территориального устройства и муниципально-территориального устройства, поскольку, как указывалось, органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, и они функционируют на территориях, которая определяется в соответствии с законодательством. При этом территории муниципальных образований которые составляют в совокупности территорию субъекта Федерации, а территории субъектов Федерации в совокупности составляют территорию в целом российского государства. Другое дело, что на каждой из этих видов публично-правовых территорий функционирование органов власти федерального,

регионального и муниципального уровней имеет свою специфику. Так, указанный выше федеральный Закон о местном самоуправлении предоставляет право органам госвласти субъектов Федерации утверждать границы муниципальных образований. Но, во-первых, это должно делаться с учетом мнения населения муниципальных образований, и, во-вторых, на территории муниципального образования действует только одна публичная власть общей компетенции – это муниципальная власть, формируемая жителями (избирателями) муниципального образования. При этом в муниципальных образованиях независимо от этой власти функционируют территориальные органы федерального и регионального уровней, которые формируются в рамках уже административно-территориального устройства, в котором могут быть совпадения границ (например, муниципальный район по территории совпадает с административным районом, городское поселение – с границами города в административном смысле и т.д.). Но эта система публично-территориального устройства действительно сложная и громоздкая и в немалой степени запутанная, поэтому, очевидно, целесообразно издать акт федерального уровня, в котором в приемлемом для общественности виде дать соответствующие разъяснения (возможно от имени Минюста РФ).

Список литературы:

1. Гурович А.М., Чистов И.В. Теории и концепции пространственного развития: сущностные аспекты и эволюция подходов // Индустриальная экономика. 2021. № 2. С. 6-10.
2. Мазаев А.Г. От моноцентрической к полицентрической полицентризации. Теоретические основы и сценарии расселения в условиях современной России // Градостроительство. 2013. №1. С. 65-71.
3. Абдулова С. Ю. Изучение российского и зарубежного опыта формирования городских агломераций и развития региональных агломераций на примере Астраханской области // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2024. № 2. С. 48-58.
4. Полян П. М. Территориальные структуры - урбанизация - расселение: теоретические подходы и методы изучения. М.: Новый хронограф, 2014. 788 с.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 24.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 28.02. 2025).
6. Иванов Р.Н., Рубцов В.А. Теоретические подходы и аспекты к исследованию пространственного развития городских территорий // Вестник Удмуртского университета. Серия «Биология. Науки о Земле». 2024. № 4. С. 482-490.
7. Бабурин С.Н. Взаимосвязь территории и гражданства государства как фактор Российской геополитики // Вестник Омского университета. 1996. № 2. С. 99-105.
8. Иванова А.А. территориальная организация местного самоуправления в Удмуртской республике // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 6. С. 25-31.
9. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.
10. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999.
11. Постовой Н.В. Местное самоуправление. Проблемы и перспективы. М., 2002.
12. Щепачев В.А. Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Федеральный и региональный аспекты. Оренбург, 2004.

13. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 28.02. 2025).
14. Лексин И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления // Местное право. 2001. N 8. С. 47-52.
15. Говоренкова Т.М., Жуков А.И. Россия: федеративное устройство, административно-территориальное деление и муниципальное устройство субъектов федерации. Ч. 1. М., 2000. С. 40-46.
16. Калинин С.П. Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001.
17. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 26.02.2006 // Якутские ведомости. 2006. 1 апреля.
18. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.

References:

1. Gurovich A.M., Chistov I.V. Theories and concepts of spatial development: essential aspects and evolution of approaches // Industrial Economy. 2021. No. 2. Pp. 6-10.
2. Mazaev A.G. From monocentric to polycentric polycentrization. Theoretical foundations and scenarios of settlement in the context of modern Russia // Urban development. 2013. No. 1. Pp. 65-71.
3. Abdulova S. Yu. Study of Russian and foreign experience in the formation of urban agglomerations and the development of regional agglomerations on the example of the Astrakhan region // Bulletin of the Astrakhan State Technical University. Series: Economy. 2024. No. 2. Pp. 48-58.
4. Polyan P.M. Territorial structures - urbanization - settlement: theoretical approaches and methods of study. M.: Novy Khronograf, 2014. 788 p.
5. Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 24.12.2024) "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access - 28.02. 2025).
6. Ivanov R.N., Rubtsov V.A. Theoretical approaches and aspects to the study of spatial development of urban areas // Bulletin of Udmurt University. Series "Biology. Earth Sciences". 2024. No. 4. P. 482-490.
7. Baburin S.N. The relationship between the territory and citizenship of the state as a factor in Russian geopolitics // Bulletin of Omsk University. 1996. No. 2. P. 99-105.
8. Ivanova A.A. Territorial organization of local self-government in the Udmurt Republic // Bulletin of the Udmurt University. 2005. No. 6. P. 25-31.
9. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal law of the Russian Federation. M., 1997.
10. Vasiliev V.I. Local self-government. M., 1999.
11. Postovoy N.V. Local self-government. Problems and prospects. M., 2002.
12. Shchepachev V.A. Formation and development of local self-government in a subject of the Russian Federation. Federal and regional aspects. Orenburg, 2004.

13. Law of the Russian Federation on Amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14.03.2020 N 1-FKZ "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority" // SPS "ConsultantPlus" (date of access - 28.02. 2025).
14. Leksin I.V. Administrative-territorial structure and system of municipalities: regional features and local government reforms // Local law. 2001. N 8. Pp. 47-52.
15. Govorenkova T.M., Zhukov A.I. Russia: federal structure, administrative-territorial division and municipal structure of the constituent entities of the federation. Part 1. M., 2000. Pp. 40-46.
16. Kalinin S.P. Legal regulation of the administrative-territorial structure of a subject of the Russian Federation: dis. ... candidate of legal sciences. Omsk, 2001.
17. Resolution of the Constitutional Court of the Republic of Sakha (Yakutia) of 26.02.2006 // Yakutskie vedomosti. 2006. April 1.
18. Bondar N.S. Local self-government and constitutional justice: constitutionalization of municipal democracy in Russia. Moscow: Norma, 2008.