

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. Н. РЫКОВ\*

## Некоторые проблемы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы состава территорий и границ административно-территориальных единиц, и проведенный анализ приводит к выводу о том, что в сегодняшней российской правовой реальности различия между муниципально-территориальным и административно-территориальным устройством субъекта РФ являются формальными и, в определенном смысле, искусственными. Но при этом, определяя ряд важнейших вопросов жизнедеятельности человека как круг задач, решаемых на уровне местного самоуправления, т.е., по сути, исходя из конституционного понимания местного самоуправления и предлагая жителям (гражданам) решать их самим, федеральный законодатель не наделяет местное население механизмами реализации их права на местное самоуправление, а также не наделяет соответствующими полномочиями органы местного самоуправления. Территориальные подразделения органов государственной власти, осуществляющих свои полномочия на территориях муниципальных образований, никак не подотчетны органам местного самоуправления. Общий вывод состоит в том, что формально публичная власть в поселении принадлежит жителям и осуществляется ими путем местного самоуправления, а по факту — она принадлежит (и осуществляется) местными государственными органами, существующими в состоянии «отделения» от местных жителей.*

***Ключевые слова:** государственная власть, местное самоуправление, публичная власть, муниципальное образование, административно-территориальное устройство.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.92.7.050-061**

**В** отечественных исследованиях территориальной основы местного самоуправления акцент, как правило, делается на формальном отражении в праве вопросов территориальной организации власти. Так, подробно исследуется понятие территориальной

основы местного самоуправления. О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев определяют его как институт муниципального права, т.е. «совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование

---

© Рыков А. Н., 2018

\* Анатолий Николаевич Рыков, кандидат юридических наук, первый заместитель главы города, Администрация города Сочи  
a.n.rykov@gmail.com  
354000, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, д. 26

и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения»<sup>1</sup>. Таким образом, вместо сущностного выявления особенностей муниципального образования и определения уровня или уровней, на которых система муниципалитетов должна сформироваться, дискуссия сводится к тому, сужает или расширяет Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) многообразие форм местного самоуправления, должны ли вводиться на федеральном уровне требования к созданию муниципальных образований, можно ли говорить о том, что существует «верхний» и «нижний» уровни местного самоуправления и т.д.

Между тем еще в 2007 г. Н. С. Тимофеев совершенно справедливо указал на то, что «установление территориальных пределов местного самоуправления по своему содержанию заключается не в техническом установлении границ муниципальных образований, а в создании каркасообразующей системы, в зависимости от которой находятся другие основы местного самоуправления, прежде всего финансово-экономическая, правовая и компетенционно-функциональная»<sup>3</sup>. Более того, «территориальная организация местного самоуправления приобретает объединительный характер, население получает более широкую возможность участия в решении вопросов местного значения (влияние поселенческого аспекта) и включения городских и сельских поселений в орбиту муниципальных районов и городских округов, которые могут быть определены как сторожевые посты государственных интересов»<sup>4</sup>. И вплоть до сегодняшнего дня, как справедливо отмечают исследова-

тели, «территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, при этом очевидно, что законодательством недостаточно четко определено, как оно соотносится с некоторыми другими его видами (административно-территориальным устройством Российской Федерации и ее субъектов, градостроительным, земельно-правовым устройством, выделением избирательных округов)»<sup>5</sup>.

Кроме того, вопрос о соотношении территориального и административно-территориального устройства, зачастую для субъекта РФ выливается в проблему сохранения управляемости территории. При этом изначально было найдено весьма простое решение проблемы сохранения административной подчиненности муниципальных территорий для субъектов РФ, а именно «перенос» местного самоуправления на уровень не крупных внутригородских территорий (таких как микрорайоны, кварталы и т.п.) и внутрирайонных (прежде всего сельских) населенных пунктов. Решение оказалось настолько удачным и эффективным (в «узком» понимании — как обеспечивающее полный политический и административный контроль над территорией, что примеру субъектов РФ с внутрирайонным и внутригородским самоуправлением последовали и те регионы, которые (на основе положений Конституции РФ и федерального законодательства) создали «полноценное» местное самоуправление на уровне городов и районов. В целом ряде случаев попытки такого переноса вылились в конфликты, рассматривать которые пришлось федеральной власти, прежде всего в лице Конституционного Суда РФ.

Одним из «классических» таких решений для сегодняшней как конституционной, так и муницип-

<sup>1</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М. : Юрист, 2006. С. 291.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Тимофеев Н. С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. М. : Изд-во МГУ, 2007. С. 8.

<sup>4</sup> Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в России: основы и пределы : конституционно-правовые аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 35.

<sup>5</sup> Диденко А. Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57.

ципально-правовой доктрины стало постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”»<sup>6</sup>. Оно многократно исследовалось, оценивалось и комментировалось (зачастую критически) во множестве научных работ, но главные правовые позиции, связанные с территориальной организацией местной публичной власти, ни разу не были поставлены под сомнение. Смысл этих положений заключается в том, что:

- во-первых, система органов государственной власти субъекта РФ может включать в себя как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством субъекта РФ;
- во-вторых, территориальное устройство государства как способ организации публичной власти — основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса субъекта РФ. При этом в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении субъектов РФ — их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве каждый субъект РФ вправе решить сам, причем по своей природе он имеет конституционное значение. И если в конституции или уставе субъекта РФ соответствующий вопрос урегулирован, то территории приобретают статус административно-территориальных единиц. Территориальные единицы иного уровня (не упомянутые в уставе или конституции субъекта РФ) не имеют права на обладание органами представительной и исполнительной государственной власти. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления

и его органов, не входящих в систему органов государственной власти (постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П).

Несмотря на то, что с момента вынесения данного решения прошло уже более 20 лет, до сих пор данные положения являются ключевыми в регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ. Из них следует, что виды административно-территориальных единиц и их статус каждый субъект РФ определяет самостоятельно. Более того, по сути, и определение административно-территориальной единицы каждый субъект РФ вправе установить самостоятельно. Анализ регионального законодательства показывает, что такие определения однотипны — сводятся к указанию ключевого фактора — наличия административно-территориального устройства, а именно границ распространения местной государственной власти, и единственное отличие этих определений состоит во включении или невключении в определение административно-территориальной единицы (либо в определение системы административно-территориального устройства) местного самоуправления (его управляющих структур).

Пример первого подхода — Закон Пермской области от 28 февраля 1996 г. № 416-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края»<sup>7</sup> (с изменениями на 26 января 2017 г.), согласно ст. 1 которого административно-территориальное устройство — разделение территории края в целях осуществления государственного управления на определенные части, в соответствии с которыми строится и функционирует система органов государственной власти, а административно-территориальная единица — часть территории края в фиксированных границах с одним или несколькими населенными пунктами и прилегающими к ним землями, имеющая название, установленный законом соответствующий статус (административный район, район в городе, городской населенный пункт, сельский населенный пункт).

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>7</sup> Звезда. 1996. № 38.

Пример второго подхода — Закон Саратовской области от 3 апреля 2000 года № 21-ЗСО «Об административно-территориальном устройстве Саратовской области»<sup>8</sup> (с изменениями на 4 февраля 2014 г.), ст. 1 которого указывает, что административно-территориальная единица — это часть территории области в фиксированных границах, включающая определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государственной власти, **органы местного самоуправления**. Сходным образом Закон Нижегородской области от 16 ноября 2005 г. № 184-З «Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области»<sup>9</sup> (в редакции от 13 мая 2015 г.) в ст. 1 определяет административно-территориальное образование как «часть территории области, имеющая установленные законом или иным нормативным правовым актом границы, статус, наименование, включающая в себя один или несколько населенных пунктов, часть населенного пункта либо являющаяся населенным пунктом». При этом административно-территориальное устройство области определено как территориальная организация, т.е. система административно-территориальных образований, являющихся объектами административно-территориального устройства, причем установленная для осуществления как государственного управления, так и **местного самоуправления** с учетом исторических и культурных традиций, сложившейся системы расселения жителей области, хозяйственных связей и сформировавшейся инфраструктуры.

Таким образом, каждый субъект РФ самостоятельно определяет состав территорий и границы административно-территориальных единиц, увязывая их, как это видно из приведенных примеров, исключительно с принципами эффективности организации государственного управления, распространения компетенции тех

или иных органов публичной власти на ту или иную территорию. Возможно ли, что здесь мы сможем найти принципиальное отличие муниципально-территориального устройства от административно-территориального? Как известно, целый ряд ученых пишет о том, что в основе определения особенностей муниципального образования, статуса органов местного самоуправления должен быть такой критерий, как наличие «территориального коллектива», «местного сообщества», «территориального публичного коллектива» и т.п. Н. С. Тимофеев говорит о том, что «совпадение объекта и субъекта управления, совместный коллективно-территориальный интерес, совместная особого характера социально-этическая ответственность населения за положение дел в исторически сложившихся пределах проживания придают муниципальному образованию и его органам особый статус»<sup>10</sup>.

И. В. Бабичев полагает, что в основе муниципально-территориального устройства лежит принадлежность к территориальным (местным) сообществам: «их члены — субъекты местного самоуправления данного муниципального образования (социальные или психологические индивиды); основная цель их деятельности — участие в решении вопросов местного значения данного муниципального образования»<sup>11</sup>. С нашей точки зрения, это весьма спорное суждение: все же именно территориальный критерий (границы городского поселения и т.п.) должен являться доминирующим, а не абстрактная принадлежность к «местному сообществу» с его границами.

Равным образом (и по тем же причинам), трудно согласиться и с мнением М. М. Курячей, которая утверждает, что «местное (а точнее — муниципальное) сообщество — это население, проживающее на исторически сложившейся и экономически обособленной территории одного или нескольких поселений, объединенное

<sup>8</sup> Саратовские вести по понедельникам. 2000. № 12.

<sup>9</sup> Нижегородские новости. 2005. № 218 (3390).

<sup>10</sup> Тимофеев Н. С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 38.

<sup>11</sup> Бабичев И. В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 55.

общими условиями жизни и необходимостью решения общих вопросов местного значения. Значение этой категории состоит в том, что муниципальное сообщество является организационно-территориальной основой местного самоуправления»<sup>12</sup>.

О. И. Баженова полагает, что «включенный в текст Конституции России термин “население” отражает публичную природу конституционного права на местное самоуправление, но является недостаточно определенным по своему содержанию, не позволяет отразить богатство возникающих на местном уровне отношений. И в этом контексте более удачными являются термины “территориальный коллектив”, “территориальный публичный коллектив”, “местное сообщество”»<sup>13</sup>. Непонятно в данном случае, для каких целей применение такого рода терминов является «более удачным»? Для целей определения понятия основного субъекта местного самоуправления? Возможно. Но с точки зрения определения территориальных принципов организации публичной власти предлагаемая терминология представляется весьма неудачной — она субъективизирует объективные критерии установления границ муниципально-территориальных единиц.

Более того, ни один из указанных авторов даже не делает попытки объяснить, чем именно должно (если должно) отличаться «население» от «местного сообщества» и почему именно последнему должна принадлежать публичная власть на территории муниципального образования. Вместо этого мы можем увидеть рассуждения о том, что «местное сообщество» обусловлено исторически, оно формируется в силу десятилетиями складывающихся социальных связей, возникающих и развивающихся традиций и т.п. Но если следовать этой логике, то, возможно, следует признать и право данного сообщества решать вопрос о принятии или исключении из своего состава тех или иных членов, интересы которых расходятся с интересами всех остальных? Ответ на эти вопросы совершенно однозначно

является отрицательным. И причина заключается в том, что основным субъектом — носителем прав на осуществление местного самоуправления — является человек и гражданин — носитель комплекса конституционных (в данном контексте прежде всего — политических) прав и свобод, начиная с права избирать и быть избранным в органы как государственной власти, так и местного самоуправления. Поэтому появление понятий «местное сообщество», «территориальный публичный коллектив» и т.п., если это хоть в малейшей степени сузит понятие «население» в приведенном выше определении, немедленно вступит в противоречие с основами правового статуса личности в Российской Федерации и, по сути, введет дополнительный — связанный с принадлежностью к этому сообществу — ценз, препятствующий свободной реализации каждым гражданином (к указанному сообществу не принадлежащему) своего субъективного права на местное самоуправление.

Поэтому, с нашей точки зрения, единственно возможным и допустимым является конституционный подход к определению носителя, осуществляющего публичную власть на той или иной территории. А этот подход заключается в том, что любые физические лица, законно находящиеся (проживающие) на соответствующей территории и обладающие политическими правами, вправе осуществлять функции публичной власти, т.е. весь многонациональный народ Российской Федерации или какая-то его часть. В связи с этим наличие или отсутствие «местного сообщества» — понимаемого как группа взаимосвязанных граждан — не является значимым фактором для определения границ территории муниципального образования, как не является значимым фактором и для определения муниципального образования как такового. Единственный критерий, который был выработан наукой, является общеизвестным и в данном случае, как показывает практика, фактически принимается во внимание — это уровень эффективности организации местной

<sup>12</sup> Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 41.

<sup>13</sup> Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права. М. : Изд-во МГУ, 2010. С. 35.

публичной власти, качество решения местных публичных вопросов.

Невозможно игнорировать тот факт, что городское поселение — это территориально компактное и плотно населенное пространство. Очевидны естественные инфраструктурные границы города — территория, занятая застройкой, и территория, обеспечивающая функционирование и нормальное проживание людей на этой застроенной территории. Если границы застройки расширяются — расширяются и границы муниципального образования; если в зоне такого расширения находится другое муниципальное образование — оно «поглощается» (происходит преобразование).

Возможен и обратный процесс — но какова здесь роль «местного сообщества»? Как известно, ч. 2 ст. 131 Конституции РФ требует, чтобы изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, происходило с учетом мнения населения. Но с точки зрения объективных процессов (демографических (рост популяции, миграция и т.п.), экономических (повышение уровня материальных потребностей, запрос на новое более комфортное жилье), социальных), хотя это и кажется парадоксальным, по идее, в данном случае именно социум (общество) должен оказывать влияние на развитие соответствующего процесса, тем не менее основная роль принадлежит государственным структурам: они определяют стандарты — нормативы обеспеченности жилых кварталов объектами социальной инфраструктуры и пр. «Местное сообщество», к сожалению, никак не управляет муниципальным развитием. Предлагаемые Федеральным законом № 131-ФЗ форматы его вовлечения (например, публичные слушания) часто попросту игнорируются, да и не являются императивными — государство, регулируя соответствующие отношения федеральным законом, именно за органами публичной власти оставляет право принятия итогового решения по любым вопросам, которые жители муниципального образования могут обсудить на публичных слушаниях.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что различия между муниципально-территориальным и административно-территориальным устройством субъекта РФ во многом становятся формальными и в определенном смысле искусственными. Профессор В. И. Васильев называет это «размыванием местного самоуправления»: «Современная тенденция к размыванию местного самоуправления отнюдь не означает фатальную неизбежность для России огосударствления общественной жизни. Мы не будем возвращаться туда, откуда пришли. Объективно нынешняя тенденция преодолима, хотя для этого потребуются немалые усилия. Назрело существенное обновление федерального законодательства о местном самоуправлении. Требуется основательное общественное обсуждение этой проблематики. Причем результатом его могло бы стать принятие концепции государственной политики в области местного самоуправления в форме указа Президента РФ, которая содержала бы не только общие соображения о необходимости создания сильного, самостоятельного финансово обеспеченного местного самоуправления, но и конкретные системно-этапные и непротиворечивые меры, направленные на то, чтобы местное самоуправление постепенно становилось самим собой в краткосрочной и среднесрочной перспективе. При этом учитывались бы особенности возможного развития муниципальных образований разного территориального уровня»<sup>14</sup>. Возможно, что это суждение справедливо. Но поскольку местное самоуправление все же было отделено от государственной власти, на каком-то этапе необходимо было создать материальную основу для такого отделения, и она была создана — в виде системы муниципальных образований.

В то же время, по справедливому замечанию Н. С. Тимофеева, «само понятие “муниципальное образование” требует определенности. Отсутствие достаточной теоретической разработанности этого понятия создает серьезные трудности в системе отношений муниципального образования и его органов, между органа-

<sup>14</sup> Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 91.

ми местного самоуправления, между органами муниципального образования и физическими и юридическими лицами»<sup>15</sup>. Добавим к сказанному, что такое отсутствие сегодня вносит неопределенность и в систему территориального устройства публичной власти — взаимоотношений государства, субъектов РФ со своими составными частями — территориями городских, сельских поселений и другими территориями, как это определено в ст. 131 Конституции России. Попробуем устранить данную неопределенность и проанализировать важнейшие теоретические подходы к определению муниципального образования, а также их преломление в сложившейся практике. Очевидно, что рассмотрение данного вопроса имеет большое значение для практики. Как справедливо отмечают ученые, «при рассмотрении споров о территориальных основах местного самоуправления судам довольно часто приходится делать вывод о наличии или отсутствии муниципального образования, а для этого необходимо установить наличие или отсутствие признаков муниципального образования у конкретной территории»<sup>16</sup>.

Как известно, Конституция РФ не содержит определения муниципального образования — ч. 1 ст. 131 говорит о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральный закон № 131-ФЗ (также не претендуя на терминологическое определение данного понятия) и, по сути, развивая названное конституционное положение, содержит перечень таких территорий — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения и указывает, что каждая из них — это и есть муниципальное образование.

Следует признать, что такой подход ограничивает правоприменителей в возможностях обращения к легальному определению муниципального образования, установлению его значимых признаков. В свое время законодатель попытался сформулировать такой подход в Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup> (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ), который в ч. 1 ст. 1 содержал следующее определение: «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». Данное определение указывало на следующие признаки муниципального образования:

- территория (предусмотренная федеральным законом);
- население (соответствующей территории);
- местное самоуправление (институт местной публичной власти, действующий на соответствующей территории);
- местный бюджет (собственные финансовые ресурсы);
- выборные органы местного самоуправления (т.е. организационная структура, обеспечивающее осуществление публичной власти).

Федеральный закон № 154-ФЗ отличался определенной неполнотой регулирования — в частности, применительно к «предусмотренной федеральным законом территории», нельзя не отметить тот факт, что Федеральный закон вопреки приведенному выше определению разрешил «территории муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельско-

<sup>15</sup> Тимофеев Н. С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов. С. 31.

<sup>16</sup> Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А. Территория в публичном праве. М. : Норма ; Инфра-М, 2013. С. 193.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. Утратил юридическую силу.

ветов) и других муниципальных образований» устанавливать в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, каждый субъект РФ вправе был сформировать собственную систему муниципально-территориальных единиц.

Такая позиция была поддержана Конституционным Судом РФ<sup>18</sup>, причем, что крайне важно отметить, Конституционный Суд настаивает на ее актуальности, несмотря на изменение федеральных норм, регулирующих данные вопросы. Как известно, положения Федерального закона № 131-ФЗ ввели жесткий перечень видов муниципальных образований, объединенных в два уровня, однако, уже и значительно позже принятия новых правовых норм Конституционный Суд РФ указывал на то, что «определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов РФ и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта РФ; при этом территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением; определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать,

насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления»<sup>19</sup>.

Тем не менее данная позиция Конституционного Суда РФ не освобождает субъекты РФ от обязательства соблюдения норм действующего федерального законодательства. Поэтому ни в одном субъекте РФ мы не найдем иных муниципальных образований помимо городских и сельских поселений, городских округов двух типов — с внутригородским делением и без такового, муниципальных районов и внутригородских территорий — в городах федерального значения и городских округах с внутригородским делением. Возникает закономерный вопрос — почему федеральный законодатель отказался от принципа полновластия субъектов РФ в вопросах определения территориальной организации местного самоуправления? Как представляется, в начале 2000-х гг. (на момент разработки и принятия Федерального закона № 131-ФЗ) причиной такого решения стало проведение федеративной, административной и муниципальной реформ с общей целью упорядочить как доходные, так и расходные части российских бюджетов всех уровней. Определяя

<sup>18</sup> См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”». СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708 ; постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902 ; постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”» в связи с запросом Тульского областного суда». СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241 ; постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”». СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>19</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П «По жалобе гражданина О. Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан — жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики “Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики”, “О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике” и Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2561.



стратегию ее реализации, федеральная власть пришла к выводу о необходимости исчерпывающе определить функции региональных и муниципальных властей, соотнести с этими функциями полномочия и под эти полномочия предоставить ресурсное обеспечение.

Но для того, чтобы функции и полномочия, которыми наделялась местная публичная власть, были однородны, а методики расчета их финансово-экономического обеспечения едины, необходимо было, чтобы система территориальной организации муниципальной власти была унифицирована — поэтому в новом федеральном законодательстве и появился исчерпывающий перечень видов территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Эти территории (каждый вид) были наделены унифицированным функционалом (перечнем вопросов местного значения), и под каждый вопрос местного значения, который в терминах финансового права стал рассматриваться как расходное обязательство муниципального образования, было предоставлено гарантированное финансовое обеспечение.

Однако с тех пор прошло более 15 лет, и, разумеется, местное самоуправление за это время уже давно и далеко вышло за первоначально очерченные для него рамки. Тем не менее перечень видов муниципальных образований по-прежнему жестко детерминирован федеральной властью, и единственная возможность, которая за все прошедшее время становления и развития местной власти на основе новых принципов была предоставлена субъектам РФ, — это право наделять региональным законом городское поселение статусом городского округа с внутригородским делением, образуя при этом новые муниципальные образования — внутригородские районы. Причина такого подхода видится в современных представлениях федерального центра о возможностях регулирования вопросов территориального устройства на уровне субъектов РФ. Как известно, федеративное устройство, т.е. деление Российской Федерации на субъекты Федерации, закреплено на уровне Конституции РФ, деление субъектов РФ на муниципальные образования (принцип сочетания муниципальных районов и городских

округов, охватывающих в совокупности всю территорию Российской Федерации) отнесено к общим принципам организации местного самоуправления и регулируется Федеральным законом № 131-ФЗ. При этом деление субъекта РФ на иные территориальные единицы по сложившейся практике и в силу последовательного формулирования правовых позиций и толкования положений Конституции РФ Конституционным Судом РФ не может быть в какой-либо степени урегулировано на федеральном уровне. Начиная с Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», последовательно проводится принцип: административно-территориальное устройство находится в исключительном ведении субъектов РФ.

В таких условиях федеральной власти, безусловно, проще формально признавать территориальную публичную власть (районы и округа) уровнем местного самоуправления, но реально возлагать на нее решение абсолютного большинства вопросов местного государственного значения. И это законодательное решение, по сути, «выдавливает» из правового поля всю систему административно-территориальных единиц: они не могут состояться ни территориально, поскольку соответствующая «ниша» уже «занята» уровнем муниципальных районов и городских округов, ни компетенционно, поскольку все значимые вопросы общего характера, требующие существования территориальных структур публичной власти, отнесены к вопросам местного значения тех или иных видов муниципальных образований. И в данном контексте особенно важно указать именно на наличие общего характера компетенции органов публичной власти: функциональные (отраслевые) подразделения органов государственной власти вполне могут решать вопросы, отнесенные к их ведению, в привязке к сложившемуся территориальному делению: именно так функционируют районные и межрайонные налоговые инспекции, территориальные органы социальной защиты, службы занятости, территориальные инспекции труда и другие государственные структуры.

В то же время общее управление территорией формально осуществляет глава муниципального образования и другие должностные лица и органы местного самоуправления, и в этих условиях у них чаще всего возникают сложности, связанные с тем, что указанные территориальные структуры не подчинены местной власти. И им приходится «договариваться» с данными структурами о том, как будут решаться те или иные вопросы. То есть определяя ряд важнейших вопросов жизнедеятельности человека как круг задач, решаемых на уровне местного самоуправления, по сути, исходя из конституционного понимания местного самоуправления, предлагая жителям (гражданам) решать их самим, федеральный законодатель не наделяет местное население механизмами реализации их права на местное самоуправление, прежде всего не наделяет соответствующими полномочиями те органы муниципальной власти, которые население муниципальных образований формирует.

Территориальные подразделения органов государственной власти, осуществляющих свои полномочия на территориях муниципальных образований, и решающие, по сути, те вопросы, от которых напрямую зависит обеспечение местных нужд, никак не подотчетны органам местного самоуправления. МЧС, МВД, МЧС, Роспотребнадзор, Государственная инспекция маломерных судов, Россельхознадзор, Роскадастр, Государственная жилищная инспекция — это лишь отдельные примеры, по сути, вся совокупность государственных территориальных органов ни на этапе формирования данных структур (принятия кадровых решений по их персональному составу), ни в процессе функционирования, ни при применении механизмов контроля, т.е. оценке их деятельности, ни в какой степени не связаны с деятельностью местного самоуправления. В этом видится определенный недостаток ст. 12 Конституции РФ, в силу положений которой невозможно объединение указанных структур в единую систему с органами местного самоуправления. Это приводит к тому, что формально публичная власть в поселении

принадлежит жителям и осуществляется ими путем местного самоуправления, а по факту — она принадлежит (и осуществляется) местными государственными органами, существующими в состоянии «отделения» от местных жителей.

Если обратиться к зарубежному опыту территориальной организации публичной власти, то решением такой проблемы «отделенности» отдельные эксперты называют «кластеризацию»: «Кластеризация представляет собой сложный процесс создания и регулирования кластеров с вовлечением необходимых механизмов центрального, регионального и местного уровней. Здесь принципиально важно определить оптимальные формы сопряжения интересов центральных и местных властей, выявить параметры их участия в экономическом развитии территории, которое отвечало бы интересам развития самих местных сообществ, способствовало актуализации их роли, а также вело (в случае необходимости) к уточнению роли местных сообществ в формировании системы местного самоуправления»<sup>20</sup>. Возможно, следует попытаться адаптировать данный опыт на территории России.

Таким образом, по нашему мнению, логика связи административно-территориального и муниципально-территориального устройства может заключаться только в том, что административно-территориальная единица является более крупным территориальным образованием — настолько, что круг решаемых в ее рамках вопросов выходит за границы местных потребностей населения и, соответственно, затрагивает интересы государства, т.е. требует организации решения вопросов местного государственного значения. Поэтому вполне корректным является разделение субъекта РФ на крупные территориальные образования (районы и городские округа), которые, в свою очередь, разделяются на муниципальные образования. Формирование муниципально-территориальной системы должно реализовываться только на основе положений Конституции РФ. Как известно, ст. 131 Конституции РФ определила, что местное самоуправление осуществляется в городских, сель-

<sup>20</sup> Ковалева Т. К. Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 63.

ских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Фундаментальная проблема данного определения заключается в том, что оно не указывает ни на уровне местного самоуправления, ни на типы муниципальных образований, ни на виды (особенности) территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. С нашей точки зрения, муниципальные районы и городские округа вполне могут стать на текущем этапе административно-территориальными единицами, но не в «усеченном виде» — по типу тех административно-территориальных единиц, которые создаются сейчас (по сути, исключительно для обеспечения функций исполнительной власти) субъектами РФ, а в полном их содержании — по тому типу, как были организованы местные административно-территориальные единицы (края и области) в РСФСР, имевшие и представительные органы (советы народных депутатов), и исполнительную власть (исполнительные комитеты местных советов), и собственную финансово-экономическую основу (имущество краевого областного подчинения, краевой и областной бюджет).

В такой ситуации именно районы (как территории, объединяющие сельские поселения) и городские округа (как территории, объединяющие городскую застройку) могли бы стать тем уровнем административно-территориального деления, на котором местная государственная власть могла бы эффективно обеспечивать нужды местного самоуправления.

Более того, исходя из изложенного представляется, что на уровне района и городского округа может формироваться не муниципальная власть (т.е. самостоятельная ветвь публичной власти, органы которой не входят в систему органов местного самоуправления), а местная государственная власть, которую будут осуществлять как население — напрямую или через своих представителей (местные советы, иные представительные органы территорий), так и единая система органов государственной власти, поскольку местные исполнительные органы могут формироваться совместно местными представительными органами и органами государственной власти субъектов РФ.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бабичев И. В.* К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 6.
2. *Баженова О. И.* Муниципальное образование как субъект права. — М. : Изд-во МГУ, 2010.
3. *Васильев В. И.* К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. — 2017. — № 1.
4. *Диденко А. Н.* Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7.
5. *Ковалева Т. К.* Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7.
6. *Курячая М. М.* Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4.
7. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. — М. : Юрист, 2006.
8. *Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А.* Территория в публичном праве. — М. : Норма ; Инфра-М, 2013.
9. *Тимофеев Н. С.* Местное самоуправление в России: Основы и пределы : конституционно-правовые аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008.
10. *Тимофеев Н. С.* Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 10.
11. *Тимофеев Н. С.* Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. — М. : Изд-во МГУ, 2007.

*Материал поступил в редакцию 15 января 2018 г.*

## SOME ISSUES OF STATE POWER TERRITORIAL ORGANIZATION IN CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

**RYKOV Anatoly Nikolaevich** — PhD in Law, First Deputy Head of Sochi City Administration  
anrykov@gmail.com  
354000, Russia, Krasnodarskiy, g. Sochi, ul. Sovetskaya, d. 26

**Abstract.** *The article deals with the composition of territories and boundaries of administrative-territorial units, and the analysis carried out by the author leads to the conclusion that in contemporary Russian legal reality differences between the municipal-territorial and administrative-territorial organization of a constituent entity of the Russian Federation are formal and, to a certain degree, artificial. However, at the same time, when defining a number of the most important issues of human life as a circle of tasks being solved at the level of local self-government, that is, in essence, relying on the constitutional understanding of local self-government and offering residents (citizens) to decide for themselves, the federal legislator does not provide local people with the mechanisms of implementation of their right to local self-government, as well as it does not vest necessary powers in local self-government bodies. Territorial subdivisions of government bodies exercising their powers in the territories of municipalities are not accountable to the bodies of local self-government. The general conclusion is that, formally, the public authority in a municipality belongs to its inhabitants and is implemented by them through local self-government, and, in fact, it is exercised by local state bodies that exist in the state of "separation" from local residents.*

**Keywords:** *State power, local self-government, public authority, municipality, administrative and territorial organization.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Babichev I. V. K voprosu o strukture territorial'nogo publichnogo kollektiva (naseleniya) municipal'nogo obrazovaniya i mestnyh soobshchestv // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2012. — № 6.
2. Bazhenova O. I. Municipal'noe obrazovanie kak sub'ekt prava. — M. : Izd-vo MGU, 2010.
3. Vasil'ev V. I. K voprosu o territorial'nyh urovnyah mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossijskogo prava. — 2017. — № 1.
4. Didenko A. N. Aktual'nye voprosy zakonodatel'nogo sovershenstvovaniya territorial'noj organizacii mestnogo samoupravleniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 7.
5. Kovaleva T. K. Razvitie mestnyh territorij i mestnyh soobshchestv: vektory sovpadayut // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 7.
6. Kuryachaya M. M. Mestnoe soobshchestvo kak osnova ob'edineniya grazhdan // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2007. — № 4.
7. Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii. — M. : Yurist, 2006.
8. Narutto S. V., Shugrina E. S., Isaev I. A., Alebastrova I. A. Territoriya v publichnom prave. — M. : Norma ; Infra-M, 2013.
9. Timofeev N. S. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: Osnovy i predely : konstitucionno-pravovye aspekty : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 2008.
10. Timofeev N. S. Publichno-pravovaya i grazhdansko-pravovaya pravosub'ektnost' municipal'nogo obrazovaniya i ego organov // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2006. — № 10.
11. Timofeev N. S. Territorial'nye predely mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii. — M. : Izd-vo MGU, 2007.