

УДК 352/354

Мирзоева Лидия Александровна

магистрант
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия
lida_050787@mail.ru

Lidiya A. Mirzoeva

Post-graduate student
Moscow University named after S.Yu. Witte
Moscow, Russia

Егерова Олеся Александровна

заведующий кафедрой гражданского права
и процесса, доцент кафедры гражданского
права и процесса
Московский университет им. С.Ю. Витте
Москва, Россия

Olesya A. Egereva

Head of the Department of Civil Law and
Procedure, Associate Professor of the Department
of Civil Law and Procedure
Moscow University named after S.Yu. Witte
Moscow, Russia

**СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**CORRELATION BETWEEN THE
ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL
STRUCTURE OF THE SUBJECTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND
THE TERRITORIAL ORGANIZATION
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Аннотация

Проблематика территориальной организации местного самоуправления заслуживает особого внимания поскольку нормативно-правовое регулирование в этой сфере носит разрозненный и несистематизированный характер. При этом каждый регион отличается своими особенностями организации местного самоуправления, учитывающими, как местные традиции, так и специфические потребности населения. В одних субъектах РФ преобладает модель муниципального устройства с высокой степенью автономии местных властей, в то время как в других - централизованная модель с ограниченными полномочиями местного самоуправления. Требуется унифицированная правовая основа, позволяющая организовать последовательное правовое регулирование административно-территориального деления и местного самоуправления. Отмечается, что такие изменения предполагают разработку и внедрение новых законодательных актов, которые могли бы заполнить пробелы в существующем правовом поле и обеспечить более эффективное управление на местах.

Ключевые слова:

федеративное государство, местное самоуправление, административно-территориальное устройство

Abstract

The issue of the territorial organization of local self-government deserves special attention since the legal regulation in this area is fragmented and unsystematized. Moreover, each region is distinguished by its own characteristics of the organization of local self-government, taking into account both local traditions and the specific needs of the population. In some subjects of the Russian Federation, a municipal structure model with a high degree of autonomy of local authorities predominates, while in others a centralized model with limited powers of local self-government prevails. A unified legal framework is required that allows for the organization of consistent legal regulation of administrative-territorial division and local self-government. It is noted that such changes involve the development and implementation of new legislative acts that could fill gaps in the existing legal framework and ensure more effective local management.

Keywords:

federal state, local self-government, administrative-territorial structure

Тема территориальной целостности Российской Федерации и управления её природными ресурсами в значительной степени урегулирована основополагающими

положениями Конституции РФ, что подчёркивает важность гармоничного сотрудничества между федеральным центром и субъектами Федерации. Согласно пункту 1 статьи 67 Конституции, территория Российской Федерации состоит из территорий её субъектов, подчеркивая тем самым неделимость и территориальную целостность страны. Дополнительно, часть 1 статьи 72 устанавливает перечень вопросов, которые находятся в совместном ведении Федерации и её субъектов, включая управление земельными ресурсами, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Однако правовое регулирование в области административно-территориального устройства и организации местного самоуправления до сих пор остаётся одной из наиболее сложных и дискуссионных тем в юридической науке и практике.

Сложность заключается в том, что, несмотря на чётко установленные конституционные рамки, на практике возникают вопросы интерпретации и применения данных положений, особенно в части баланса интересов федерального центра и региональных властей. Например, регионы часто стремятся расширить свои полномочия в части управления ресурсами, что вызывает необходимость более детального правового регулирования в этой сфере, чтобы избежать конфликтов и неэффективности управления.

При анализе структуры федеративного государства Российской Федерации важнейшее значение приобретает понятие "федеративное устройство". Данный термин отражает основы территориальной организации на государственном уровне и используется при описании принципов и механизмов взаимодействия между федеральным центром и субъектами Федерации, подчеркивая их автономию и в то же время интеграцию в единую государственную систему.

Для более детального понимания структуры управления в федеративном государстве применяется термин "административно-территориальное устройство". С его помощью описывается система деления территории на административные единицы различного уровня (например, регионы, районы, города), каждая из которых обладает определёнными управленческими полномочиями и выполняет функции местного самоуправления в рамках законодательства РФ. Также данное понятие подразумевает внутренне согласованное объединение таких единиц, что обеспечивает единообразие и системность в управленческой структуре каждого из субъектов федерации, а также в целом по всему федеральному государству.

Административно-территориальное устройство служит не только для поддержания порядка и организационной структуры, но и для обеспечения эффективности государственного управления на местах. Важность этого аспекта особенно проявляется при решении задач, связанных с распределением ресурсов, планированием развития территорий и взаимодействием с федеральным центром. Например, координация действий в случае чрезвычайных ситуаций, экономическое планирование и реализация крупномасштабных проектов требуют чёткой и функционально эффективной административно-территориальной структуры.

До внесения изменений в законодательство в 2020 году, местное самоуправление в России было организовано преимущественно на основе поселенческого принципа. Он предусматривал создание территориальных единиц в соответствии с потребностями местного населения, что нашло отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. Закон закреплял двухуровневую модель организации местного самоуправления, которая включала муниципальные районы и входящие в их состав поселения, каждое из которых обладало определённой степенью самостоятельности и управленческой автономии.

Однако в период с 2015 по 2017 годы во многих регионах России начался активный процесс укрупнения муниципальных образований [3]. Осуществлялась трансформация существующей двухуровневой системы местного самоуправления в одноуровневую. Такие изменения включали преобразование муниципальных районов и входящих в их состав поселений в городские округа.

Реформа привела к существенным изменениям в административно-территориальном делении и организации местного самоуправления. Процесс укрупнения способствовал централизации управления и ресурсов, что имело как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, укрупнённые городские округа получили возможность более эффективного планирования и использования бюджетных средств, а также улучшения инфраструктуры и услуг. С другой стороны, такая централизация породила проблемы с учётом местных особенностей и потребностей, что в некоторых случаях приводило к уменьшению уровня участия граждан в управлении местными делами.

Введение нового вида муниципальных образований - муниципального округа - стало значительным шагом в процессе реформирования системы местного

самоуправления в России. Такой шаг был частично мотивирован стремлением федеральных законодателей упорядочить и оптимизировать региональную политику. Изменения вводились как способ повышения эффективности и мобильности управления на региональном уровне за счёт укрупнения муниципальных образований. Однако, этот процесс также привёл к определённым противоречиям, особенно в случаях, когда создание городских округов происходило на территориях, которые не достигли высокого уровня урбанизации. Основная проблема заключается в том, что такие территории часто испытывают дефицит развитой инфраструктуры и управленческого опыта, необходимых для эффективного функционирования более крупных административных единиц. Соответственно, политика укрупнения должна сопровождаться комплексными мерами по поддержке инфраструктурного развития и повышению управленческой компетентности на местах. Также важно обеспечивать адекватное участие граждан в управленческих процессах, что потребует разработки новых форм и методов гражданской активности и контроля за действиями местной администрации.

Конституционный Суд Российской Федерации в своей практике неоднократно подчеркивал, что между территориальным устройством местного самоуправления и административно-территориальным делением субъектов РФ не существует связи. Данное утверждение исходит из того, что каждое из этих устройств обладает автономной значимостью и особым юридическим содержанием, которое должно рассматриваться в свете его специфических функций и целей.

В своих решениях Конституционный Суд обращает внимание, прежде всего, на то, что местное самоуправление реализуется на основе принципов, которые определяют его как форму непосредственного выражения и защиты интересов местных сообществ. Они предполагают определенную степень независимости от административно-территориального деления, которое, в свою очередь, организуется субъектами Федерации в соответствии с их уникальными административными и территориальными потребностями.

Однако, несмотря на указанное разграничение, Конституционный Суд не противопоставляет эти две системы друг другу. Вместо этого он подчеркивает, что обе они должны сосуществовать таким образом, чтобы поддерживать общие цели федерального устройства страны, а также способствовать устойчивому развитию территориальных единиц на всех уровнях. При этом важно соблюдение баланса между

централизованным управлением и местной автономией, что в конечном итоге должно способствовать более эффективному удовлетворению потребностей граждан. Эти выводы Конституционного Суда имеют значительные последствия для понимания структуры государственного управления в России. Они помогают формировать правовую основу, на которой строится взаимодействие различных уровней власти и управления, и подкрепляют необходимость гармонизации законодательных и административных мер в области местного самоуправления и административно-территориального устройства.

Так, по одному из дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации по обращению граждан А.П. Ключкина и Э.А. Михеева, предметом спора стало решение, принятое Балашихинским городским судом, которое не удовлетворило требования заявителей. Они обратились с просьбой признать недействительным решение Совета депутатов Балашихинского района. Суть спора заключалась в юридическом оформлении процесса объединения нескольких поселений Балашихинского района с городом Балашиха. Сам процесс был инициирован главой района и получил дальнейшее развитие на основании постановления Губернатора Московской области. Поселения Никольско-Архангельский и Салтыковка вошли в состав Балашихи.

Однако, инициатива главы района и последующее постановление Губернатора вызвали не только административные, но и значительные социальные последствия для жителей данных территорий. Граждане Ключкин и Михеев, представляя интересы общины, выступили против данного решения, подчеркивая отсутствие должного учета мнений местного населения и возможные негативные последствия для местного самоуправления, которое, по их мнению, могло стать менее эффективным из-за увеличения административной нагрузки и утраты локальной специфики управления.

Обращение в Конституционный Суд РФ стало попыткой оспорить эти изменения через призму конституционных прав и свобод, в частности, права на местное самоуправление. Заявители аргументировали, что процесс реорганизации был проведен с нарушением основных принципов и требований законодательства, что ставит под угрозу права и интересы местных сообществ.

В ходе судебного разбирательства заявители указывали на то, что территориальные изменения, проведенные на основе спорных нормативных актов, осуществлялись с явным игнорированием мнений жителей затронутых территорий,

что, по их мнению, противоречит второй части статьи 131 Конституции Российской Федерации. Данная статья гарантирует учет мнения населения при решении вопросов местного значения, подчеркивая важность демократического участия граждан в управлении местными делами. Неоднократные обращения в вышестоящие инстанции, включая Московский областной суд и Верховный Суд Российской Федерации, не привели к изменению решения. Основанием для отказа в удовлетворении исков граждан послужило обстоятельство, что населённые пункты, ставшие объектом объединения, на момент реорганизации не обладали статусом самостоятельных муниципальных образований.

Обозначенная проблема выявляет сложность баланса между административной необходимостью и обеспечением прав граждан на участие в решении вопросов, затрагивающих их жизненные интересы. Несмотря на законное основание для проведения реорганизации с точки зрения формальных юридических норм, отсутствие должного диалога с населением и недостаточное учёт его мнений и интересов при принятии столь значимых решений вызывает вопросы с точки зрения соответствия демократическим принципам и нормам, заложенным в основе российского конституционного строя.

Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации определена и ограничена законодательными предписаниями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". При этом, следует учитывать, что полномочия Конституционного Суда не включают право пересмотра решений, вынесенных иными судебными инстанциями на основе оценки фактических обстоятельств конкретных дел.

Соответственно, Конституционный Суд занимается исключительно вопросами правовой оценки нормативных актов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, а не анализом правоприменительной практики других судов.

Анализ пунктов 1 и 2 части первой статьи 43, а также части первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" позволяет выявить нормативную установку, согласно которой Конституционный Суд Российской Федерации не обладает полномочиями для рассмотрения жалоб, связанных с судебными решениями, основанными на анализе конкретных фактических обстоятельств индивидуальных дел. Эта оговорка подразумевает, что претензии к правильности фактических обстоятельств,

установленных в ходе рассмотрения дел в других судебных инстанциях, должны обсуждаться и разрешаться в рамках общей гражданской или административной судебной практики.

При рассмотрении конкретных жалоб граждан, если они связаны с решениями, принятыми на основе оценки фактических данных и обстоятельств по их делам, Конституционный Суд, следуя указанным статьям закона, обязан отказать в их приеме на рассмотрение [2].

Введение территориальных критериев определения вида муниципального образования в 2019 году стало важным шагом в уточнении и усилении взаимосвязей между административно-территориальными и муниципальными структурами. Критерии, закрепленные в законодательстве, направлены на четкое разграничение городских округов и муниципальных районов, что, в свою очередь, существенно укрепляет административно-территориальную структуру страны. Для жителей и местных сообществ административно-территориальное устройство играет роль юридического инструмента, обеспечивающего и защищающего их права. Речь идет о таких вопросах, как социальное обеспечение, здравоохранение, образование и инфраструктурное развитие. Четкая административно-территориальная организация позволяет эффективнее настраивать процессы управления и распределения ресурсов.

Кроме того, установление определенных территориальных критериев для муниципальных образований позволяет гражданам лучше ориентироваться в правах и возможностях, которые они могут реализовать на местном уровне.

Одним из наиболее значимых предложений является разработка модельного закона субъекта РФ, который бы служил основой для создания единых нормативных оснований в каждом регионе.

Такой закон не только облегчил бы процесс адаптации местного законодательства к изменениям в федеральном правовом поле, но и способствовал бы более гладкой интеграции нововведений, направленных на повышение эффективности управления и защиту прав граждан.

Эффективное регулирование административно-территориального устройства на федеральном уровне потенциально могло бы существенно повысить уровень координации и сотрудничества между федеральным центром и региональными органами власти, что в конечном итоге способствовало бы реализации принципов

справедливости, доступности и оперативности в оказании государственных услуг на всей территории страны.

Учитывая федеративный строй России, крайне важно сохранять определенную степень дискреционных полномочий у субъектов Федерации в определении своего административно-территориального устройства. Разработка универсальных принципов должна опираться на конституционно-правовые позиции, выработанные Конституционным Судом РФ, относительно публичной власти, местного самоуправления и территориальных основ государственности. Такой баланс между унификацией и необходимостью учета региональных особенностей позволит создать эффективную и гибкую систему административного управления, которая будет способствовать укреплению федеративного устройства страны и обеспечивать более высокий уровень правовой защищенности и благополучия граждан в различных регионах России.

Таким образом, административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и территориальная организация местного самоуправления в современной правовой системе России представляют собой два различных правовых института, каждый из которых выполняет свои специфические функции в рамках общественной структуры государства. Это разделение подчеркивает необходимость индивидуального подхода к регулированию каждого из них, с особым вниманием к их роли и значению в системе публичной власти.

В связи с этим особенно актуальной становится задача уточнения в законодательстве целей административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Каждый административно-территориальный уровень должен быть четко связан с определенными функциями и полномочиями, что позволит более целенаправленно и эффективно управлять социально-экономическими процессами на местах.

Для приведения к общему знаменателю исторически укоренившихся в региональной практике разрозненных подходов к пониманию конституционно-правовой природы административно-территориального устройства федеральному законодателю потребуются в первую очередь:

- определить понятийный аппарат (дать законодательные определения понятиям «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица», «территориальная единица», «населенный пункт» и т.д.);

- определить виды административно-территориальных и территориальных единиц (районы (административные районы), города областного (краевого, республиканского) значения (подчинения), внутригородские районы городов областного (краевого, республиканского) значения, сельсоветы (сельские округа, волости), населенные пункты (города, поселки, села, станицы, хутора, аулы, кишлаки и т.д.);

- определить порядок образования, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц.

Важно, чтобы закрепление четких целей и принципов административно-территориального устройства включало в себя детализацию функций на каждом уровне административно-территориального деления, обеспечивая таким образом более эффективное и целесообразное использование административных ресурсов. Это будет способствовать повышению общей эффективности управления и улучшению качества жизни населения, а также поможет достигнуть стратегических целей социально-экономического развития России.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2007. - № 6.

3. Зикеев В.А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и обновленная конституционная модель местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 10. - С. 62-65.