

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СООТНОШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ**

**Марушкин Н. В.**

*Нижегородский институт управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Нижний Новгород, Россия (603950, Российская Федерация, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 46), e-mail: mr.mnv@yandex.ru*

Статья посвящена вопросу соотношения элементов административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъекта федерации. Говоря о внутреннем содержании современного территориального устройства субъекта федерации, автором предлагается исходить из концепции двусоставности его структуры, включающей в себя как административно-территориальное устройство субъекта федерации, являющееся основой функционирования органов государственной власти субъекта, так и муниципально-территориальное устройство как основу функционирования местного самоуправления на его территории. На основе анализа научных публикаций, норм федерального и регионального законодательства, решений высших судебных инстанций автором делается вывод о наличии феномена административно-территориального образования, как основополагающего, первичного элемента территориального устройства субъекта федерации. В статье предлагаются авторские формулировки ключевых дефиниций территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, муниципально-территориальное устройство, административно-территориальная единица, административно-территориальное образование.

## **SOME QUESTIONS ABOUT RELATIONSHIPS ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM AND MUNICIPAL-TERRITORIAL SYSTEM OF CONSTITUENT TERRITORIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Marushkin N. V.**

*Nizhnii Novgorod Institute of Management of Russian Academy of National Economy and State Service under the RF President (603950, Nizhniy Novgorod, avenue Gagarin, 46), e-mail: mr.mnv@yandex.ru*

The article is devoted to the relationships of the elements of the administrative-territorial system and municipal-territorial system of constituent territories of the Russian Federation. Talking about the domestic content of modern territorial system of constituent territories of the Russian Federation, the author suggests the start of a two-part concept of its structure, which includes both administrative-territorial structure of constituent territories of the Russian Federation, which is the basis for the functioning of the state of the subject, as well as municipal and territorial system as the basis of the functioning of the local self-government in its territory. Based on the analysis of scientific publications, federal and regional legislation norms, the decisions of the higher courts the author concludes that there is a phenomenon of the administrative-territorial unit, as a fundamental, primary element territorial entity of the federation. The article describes key elements of the author's wording territorial system: administrative-territorial unit and an administrative-territorial entity of constituent territories of the Russian Federation.

Key words: administrative-territorial system municipal-territorial system, administrative-territorial unit, administrative-territorial entity.

В научной литературе неоднократно отмечалось, что вопросы территориального устройства государства в целом, а также субъектов федерации и муниципальных образований, в свете продолжающегося процесса совершенствования правовых механизмов системы народовластия в России чрезвычайно актуальны, а их разрешение важно для совершенствования процесса законотворчества, повышения качества правовых актов органов

государственной власти и местного самоуправления, обеспечения конституционных прав граждан на участие в управлении государством и решении вопросов местного значения. Практика осуществления народовластия на муниципальном уровне и распространение его на территории всех субъектов федерации в последние годы подтвердили необходимость возвращения к обсуждению проблем соотношения административно-территориального и муниципально-территориального устройства.

Как справедливо указывала Л. В. Овчинникова, анализируя соотношение институтов административно-территориального устройства и территориального устройства местного самоуправления, «нечеткость дефиниций, определяющих административно-территориальное деление субъекта Федерации и территориальное устройство муниципального образования, привела к фактическому смешиванию этих двух различных явлений» [7, с. 8].

Подобное смешение норм нередко находит свое закрепление в региональном законодательстве субъектов федерации. Примером подобной законотворческой практики может служить, в частности, Закон Костромской области от 09.02.2007 года № 112-4-ЗКО «Об административно-территориальном устройстве Костромской области», предусматривавший, что к числу административно-территориальных единиц относилось поселение [4, ст. 3]. На наш взгляд, указанная практика в значительной мере стала некорректным продолжением законодательного регулирования организации местного самоуправления, на уровне субъектов Российской Федерации, имеющего место во второй половине 90-х годов XX века.

В целом, о сложности и структурности категории «территориальное устройство» в научной среде говорилось и писалось неоднократно. Как «явление сложное и многоэлементное» [9, с. 55] характеризовалась территориальная организация государства авторским коллективом под руководством Н. И. Матузова и А. В. Малько. Вместе с тем, говоря о внутреннем содержании современного территориального устройства субъекта федерации, на наш взгляд, стоит исходить из концепции двусоставности его структуры, включающей в себя как административно-территориальное устройство субъекта федерации, являющееся основой функционирования органов государственной власти субъекта, так и муниципально-территориальное устройство как основу функционирования местного самоуправления на его территории.

Именно устоявшаяся традиция территориальной организации государства, не всегда корректная и с трудом применимая к нынешней российской действительности, стала в значительной мере препятствием к четкому законодательному разграничению административно-территориального и муниципально-территориального устройства и

установлению в отечественной юридической науке универсального подхода к определению внутреннего содержания указанных институтов.

Вопрос соотношения элементов административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъекта федерации на сегодняшний день нельзя считать детально проработанным. Несмотря на значительные дискуссии в научной литературе по ряду локальных проблем территориальной организации, на наш взгляд, серьезным упущением является недостаточное внимание к вопросу осмысления сущности первичных элементов территориального устройства и в первую очередь таких, как «административно-территориальное образование» и «административно-территориальная единица». Следует отметить, что в настоящее время имеются существенные противоречия в использовании понятийно-категориального аппарата в сфере территориального устройства, порождающие коллизии в законодательстве и трудности в осуществлении местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации. Так, в частности, С. П. Калинин отмечает, что «в правовых актах широко используются термины «административно-территориальная единица» и «административно-территориальное образование», при этом без определения данных понятий, что оставляет возможность лишь предполагать их содержание, соотношение между собой» [6, с. 75].

Позицию федерального законодателя в данном вопросе нельзя назвать окончательно сформированной, однако, исходя из контекста Федерального закона от 18.12.1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» (в редакции Федерального закона от 27.10.2008 года № 191-ФЗ) понятиям «административно-территориальная единица» и «административно-территориальное образование» предается идентичное значение [10, ст. 1, 7].

Зачастую и региональный законодатель не находит разницы между указанными категориями. Так, при анализе статей Конституций и Уставов всех 83 субъектов Российской Федерации, отражающих особенности административно-территориального устройства последних, выяснилось, что региональный законодатель 38 субъектов Федерации определил в качестве составляющей собственного административно-территориального устройства административно-территориальную единицу, 2 субъекта – города федерального значения закрепили в высшем законодательном акте категорию «территориальная единица». Уставы и Конституции 9 субъектов Федерации установили в качестве основы административно-территориального устройства категорию «административно-территориальное образование», 2 субъекта закрепили категорию «территориальное образование». 6 субъектами приняты отсылочные к законодательству субъекта нормы, а 26 субъектов Федерации не закрепили в

собственных высших правовых актах базисные основы административно-территориального устройства.

При этом, на наш взгляд, весьма показательной является позиция регионального законодателя Иркутской области, установившего, что «понятия «административно-территориальное образование области» и «административно-территориальная единица области»...используются как равнозначные» [3, ст. 2].

В свете изложенного, прогрессивной представляется попытка регионального законодателя Хабаровского края нормативно разделить понятия «территориальная единица» и «административно-территориальная единица». Последний определяет, что «административно-территориальная единица – часть территории края в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления и (или) местного самоуправления, образованная в результате административно-территориального деления края» [5, ст. 2], при этом так же дает определение и категории «территориальная единица» называя в качестве последней «часть территории, входящей в состав административно-территориальной единицы» [Там же].

Мнения о вторичности административно-территориальных единиц в системе территориального устройства субъектов федерации в отечественной юридической науке высказывались неоднократно. Так, С. А. Авакьян замечал, что «первым уровнем будут единицы, входящие непосредственно в состав РФ – обобщенно говоря сельские районы и крупные города; эти единицы являются территорией деятельности судов, прокуратуры, органов государственной безопасности, органов внутренних дел, органов государственной регистрации и т.п. (условно всех их можно именовать административными органами); одновременно на уровне данных территориальных единиц может осуществляться и местное самоуправление. Ко второму уровню относятся территориальные единицы, входящие в состав единиц первого уровня и являющиеся основой местного самоуправления» [1, с. 140].

Тем не менее проблема принципиального разведения понятий «административно-территориальная единица» и «административно-территориальное образование» ни в отечественной юридической науке, ни в законодательстве субъектов федерации так до сегодняшнего дня разрешена не была. В связи с чем ключевое значение для разрешения поставленного дискуссионного вопроса, на наш взгляд, имеет позиция Конституционного Суда, выраженная в Постановлении 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», согласно которой не могут обладать статусом административно-территориальных единиц территориальные образования, которые, входят в состав субъекта РФ через другие административно - территориальные

единицы [8]. В свою очередь местные органы представительной и исполнительной государственной власти могут создаваться исключительно в административно – территориальных единицах, то есть в территориальных образованиях, непосредственно, согласно высшему правовому акту субъекта федерации, входящего в его состав.

Следуя означенной позиции, статусом административно-территориальной единицы субъекта федерации могут обладать лишь районы, города областного значения, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), административно-территориальные единицы с особым статусом и внутригородские районы городов федерального значения.

Считаем необходимым отметить, что озвученная позиция никоим образом не исключает прочие объекты административно-территориального устройства субъекта федерации, а это в первую очередь населенные пункты и их части, из сферы территориального устройства. В данном случае, у нас имеются основания вести речь о феномене административно-территориального образования, как основополагающего, первичного элемента территориального устройства субъекта федерации. Административная составляющая приведенной выше дефиниции, на наш взгляд, характеризует механизм признания территориального образования в составе субъекта федерации органами государственной власти субъекта, наделение его соответствующим статусом, определение его границ в административном порядке и не свидетельствует об обязательном присутствии на ее территории подразделений органов государственной власти субъекта федерации.

В связи с изложенным, считаем необходимым предложить следующие определения правовых конструкций «административно-территориальное образование» и «административно-территориальная единица»:

Административно-территориальное образование – часть территории субъекта Российской Федерации в определенных границах, признанная в установленном законом порядке, состоящее из одного или нескольких населенных пунктов, либо части населенного пункта, являющаяся первичным элементом (объектом) административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

Административно-территориальная единица – административно-территориальное образование непосредственно входящее, согласно законодательству субъекта Российской Федерации, в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, в котором могут быть образованы местные органы государственной власти.

Таким образом, на наш взгляд, именно административно-территориальное образование играет роль базиса административно-территориального устройства субъекта федерации, являясь его первичным элементом, категорией общей по отношению к

административно-территориальной единице, выделяемой сугубо в целях формирования местных органов государственной власти субъекта федерации.

Резюмируя вышесказанное, стоит согласиться с мнением М. Л. Васюниной, отмечавшей, что «территориальная организация местного самоуправления несколько приближена к административно-территориальному устройству, основные единицы которого являются отправными при создании муниципальных образований» [2] и предложить оценку феномена населенного пункта, не только как базиса административно-территориального устройства субъекта федерации, являющегося его первичным элементом, но и как основополагающей составляющей территориальной организации местного самоуправления, составляющей территории муниципального образования.

Итак, позиция современной российской юридической науки, а также отечественного права в вопросе определения и закрепления соотношения таких элементов территориальной организации субъектов Российской Федерации, как административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство не может быть охарактеризована как окончательно сформированная. Об этом свидетельствуют выявленные нами в результате проведенного исследования как разноплановые научные концепции, раскрывающие природу указанных институтов, так и весьма противоречивая практика правового регулирования территориальной организации сложившаяся на сегодняшний день в субъектах федерации.

Между тем разрешению озвученной проблематики в дальнейшем, на наш взгляд, может способствовать осмысление и оценка ряда базовых категорий территориального устройства, а также введение в научный оборот предложенных определений.

### **Список литературы**

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. Т. 2. – М.: Юрист, 2005. – 719 с.
2. Васюнина М. Л. Изменения территориальной организации местного самоуправления и их влияние на бюджетную систему Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2005. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Система КонсультантПлюс.
3. Закон Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sibinfo.su/irk/officiality/566.html>. (дата обращения: 07.01.2012).
4. Закон Костромской области от 09 февраля 2007 г. № 112-4-ЗКО «Об административно-территориальном устройстве Костромской области» // Костромской край. – 1996. – № 8.

5. Закон Хабаровского края от 28 марта 2007 г. № 109 «Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края» [Электронный ресурс]. – URL: [http://khabarovsk.news-city.info/docs/sistemss/dok\\_ieysoo.htm](http://khabarovsk.news-city.info/docs/sistemss/dok_ieysoo.htm). - (дата обращения: 05.01.2012).
6. Калинин С. П. Правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2001. – 236 с.
7. Овчинникова Л. В. Конституционные основы реализации интересов населения и публичной власти в сфере территориальной организации местного самоуправления, градостроительства и землепользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – 30 с.
8. Постановление 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» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 6.
9. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
10. Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5718.

**Рецензенты:**

Головин Евгений Георгиевич, д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права НИУ ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Нижний Новгород.

Черкасов Константин Валерьевич, д-р юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права НИУ ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Нижний Новгород.