

# К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Захаров И. В.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21)

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Захаров И. В. К вопросу о совершенствовании территориальной организации местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 4. С. 50–57. DOI 10.22394/2304-3385-2023-4-50-57. EDN DNUHFM.

## АННОТАЦИЯ:

**Введение.** В результате конституционной реформы, состоявшейся в 2020 г., в Конституции Российской Федерации был закреплен термин «муниципальное образование», что теперь однозначно позволяет утверждать, что местное самоуправление осуществляется именно на территории муниципального образования. Законодательно это было закреплено еще в Федеральном законе от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и развивалось в законодательстве о местном самоуправлении в дальнейшем. Но теперь осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях является конституционным принципом.

**Материалы и методы.** С закреплением принципа самостоятельности местного самоуправления в российской Конституции актуальным стал вопрос о разграничении административно-территориального и муниципально-территориального устройства. С одной стороны, Конституция РФ, исходя из смысла статьи 73, относит вопросы административно-территориального устройства к исключительному ведению субъектов РФ. Однако, с другой стороны, федеральному законодательству так или иначе невольно приходится регулировать вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. В процессе исследования применялись формально-юридический и сравнительно-правовой методы изучения нормативно-правового материала.

**Результаты и обсуждение.** Автор приходит к выводу о том, что общие принципы административно-территориального устройства субъектов РФ следует отнести к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Также в статье осуществляется сравнительный анализ терминов «административно-территориальная единица», «муниципальное образование», «населенный пункт». Автор разграничивает указанные институты и предлагает уточнить эти различия в законодательстве.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** местное самоуправление, муниципальное образование, населенный пункт, административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, муниципально-территориальное устройство, административное устройство.

Конституция Российской Федерации после одобрения изменений, состоявшегося 1 июля 2020 г. в ходе общероссийского голосования, в статье 131 установила, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. В прежней редакции эта норма звучала несколько по-иному: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях

и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». До 1 июля 2020 г. понятия «муниципальное образование» в российской Конституции не содержалось. Спустя практически 27 лет Конституция закрепила термин «муниципальное образование».

Законодательно понятие «муниципальное образование» появилось в Федеральном законе от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Под ним законодатель понимал

© И. В. Захаров, 2023

**Open Access** This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иную населенную территорию, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Тем самым была найдена общая категория для тех территорий, в пределах которых осуществляется именно местное самоуправление, названная «муниципальным образованием».

Кроме того, термин «муниципальное образование» был закреплен в ст. 124 Гражданского кодекса РФ. Но здесь муниципальное образование понималось как субъект гражданских правоотношений.

Как отмечал Конституционный Суд РФ, «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы. При этом по смыслу п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса, к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов»<sup>1</sup>.

В этой связи интересна позиция А. Н. Рыкова, согласно которой «изначальный подход к муниципальным образованиям как субъектам права, отраженный в нормах Гражданского кодекса, ставит их на один уровень с государством и субъектами Российской Федерации. В плане участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, мы также видим сходную картину: с точки зрения норм гражданского законодательства, каких-либо отличий муниципальных образований от других публичных форм территориальной организации власти попросту не существует» [1, с. 37].

Забегая вперед, следует отметить, что Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) отказался от закрепления дефиниции «муниципальное образование», ограничившись лишь перечислением видов муниципальных образований. Думается, такая позиция является неверной, поскольку если правовой акт содержит тот или иной термин, то обязательно нужно раскрыть его дефиницию.

Принцип самостоятельности местного самоуправления, закрепленный в статье 12 российской Конституции, предполагает, помимо прочего, что местное самоуправление должно осуществляться

на особых территориях, чтобы не «смешивать» его с государственным управлением.

Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>2</sup> содержит определение термина «муниципальное образование». Под ним ст. 9 проекта указанного Закона признает территорию с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Такое определение не отражает все признаки муниципального образования как самостоятельной территории. Дефиниция, предложенная в ФЗ № 154, более детально воспроизводила основные характеристики муниципальных образований.

Одним из главных признаков муниципального образования является территория. Территорию муниципального образования составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего муниципального образования, земли рекреационного назначения, земли для развития муниципального образования. Важно, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Пока еще действующий ФЗ № 131 определяет данное требование следующим образом: территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов. Указанное требование предполагает, что при изменении границ или при преобразовании муниципальных образований не допускается изменение границ населенных пунктов, входящих в состав данных муниципальных образований.

Как в свое время отмечали ряд авторов, «территории муниципальных образований устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом таких факторов, какими являются исторические и иные местные традиции. К таким факторам относятся: национальный состав населения, демографические особенности, культурные традиции, экономические связи, традиционное тяготение к определенным центрам, транспортные и инженерные коммуникации, социально-бытовая инфраструктура, сложившаяся система управления местными делами»<sup>3</sup>. Данная позиция актуальна и по сей день.

И в такой ситуации возникает вопрос о соотношении категорий «административно-территориальная единица», «населенный пункт» и «муниципальное образование». Исходя из смысла ст. 72 и 73 Конституции РФ институт муниципально-территориального устройства находится в совмест-

<sup>1</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.12.1997 № 139-0.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Законопроект № 40361-8 // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.09.2023).

<sup>3</sup> Муниципальное право Российской Федерации: Учебник // под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2000. С. 102.

ном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а вот институт административно-территориального устройства является предметом исключительного ведения субъектов РФ. Между тем федеральный законодатель на сегодняшний день смешивает категории «административно-территориальное устройство» и «муниципально-территориальное устройство». Хотя, безусловно, эти два института тесно взаимосвязаны, несмотря на некие их различия.

Традиционно административно-территориальная единица отождествляется с осуществлением функций государственного управления. Так, под административно-территориальным устройством Свердловской области понимается система административно-территориальных единиц Свердловской области и населенных пунктов, обеспечивающая упорядоченное осуществление на территории Свердловской области полномочий федеральных государственных органов и государственных органов Свердловской области<sup>4</sup>.

А вот административно-территориальным устройством Курской области является ее территориальная организация, представляющая собой систему имеющихся в области административно-территориальных единиц и населенных пунктов, обеспечивающая упорядоченное осуществление на ее территории функций государственного управления и местного самоуправления<sup>5</sup>.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, «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; наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления; любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него»<sup>6</sup>.

И здесь снова можно обратиться ко мнению А. Н. Рыкова: «...связь существует, но какого она рода – формально-юридически не определил:

<sup>4</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.04.2017).

<sup>5</sup> Курские ведомости. 2006. № 1.

<sup>6</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 № 406-0-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 6.

“жестко не связано” – что это означает? Связано, но не жестко? Мягко? Что это означает с точки зрения юридических дефиниций? Мы не находим ответа на эти вопросы. Представляется, что «не жесткая» связь может быть найдена только в системном взаимопостроении уровней административно-территориального и муниципально-территориального устройства и в соотносимости их границ. Если предположить, что в этих ключевых элементах система административно-территориальных единиц и система муниципальных образований никак не связаны друг с другом, а именно границы административно-территориальных единиц пересекаются, отсутствует выстроенная система уровней, то муниципальные образования входят в состав административно-территориальных единиц, и невозможно обнаружить ни «жесткую», ни «мягкую», ни какую-либо еще связь между ними» [1, с. 38].

По мнению комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, «субъекты Российской Федерации самостоятельно решают весь комплекс вопросов, которые охватываются понятием административно-территориального устройства. Например, среди названных вопросов могут быть: система административно-территориальных единиц, порядок их образования и упразднения; отнесение населенных пунктов к той или иной категории административно-территориальных единиц; установление их границ; наименование и переименование указанных единиц. При этом административно-территориальную единицу можно определить как часть территории субъекта Российской Федерации, на которой создаются и действуют органы государственной власти или органы местного самоуправления»<sup>6</sup>.

Также Комитет отметил, что «требований о совпадении, соответствии или взаимоувязке административно-территориального и муниципально-территориального устройства федеральное законодательство не содержит. Этот вопрос решается в каждом субъекте Российской Федерации самостоятельно. Однако это отдельные виды территориального деления, и, соответственно, даже в случае совпадения территорий административно-территориальных единиц и муниципальных образований данные территориальные образования остаются самостоятельными и регулируются разными законодательными и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. В связи с этим в границах одной территории могут существовать административно-территориальные единицы и муниципальные образования с различными наименованиями и границами»<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Вопрос – ответ // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/principy-territorialnoj-organizacii/f0cccd8a-be61-449f-9622-d8bd77cb8de2> (дата обращения: 30.09.2023).

Между тем, ст. 11 ФЗ № 131 устанавливает, что территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями, муниципальными и городскими округами. Тем самым ФЗ № 131 не содержит терминов «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица». Поселения, муниципальные и городские округа являются видами муниципальных образований. Поэтому, исходя из смысла ФЗ № 131, территория субъекта Российской Федерации состоит из муниципальных образований.

По утверждению И. В. Выдрина, «местное самоуправление в России осуществляется в рамках административно-территориального устройства субъектов федерации, а муниципальные образования охватывают полностью или частично территорию отдельных городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других единиц»<sup>8</sup>.

Как указывал И. В. Бабичев, «важно при рассмотрении вопроса территориальной организации местного самоуправления уяснить разницу понятий «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица». Современное российское законодательство относит административно-территориальное устройство территории субъекта РФ к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. В результате в различных регионах наблюдается значительное разнообразие в подходах к административно-территориальному делению. Причем, учитывая отсутствие в федеральном законодательстве четких и однозначных критериев для сопряжения единиц административно-территориального деления и муниципальных образований различных видов, равно как и определения самих понятий «административно-территориальная единица» и «административно-территориальное устройство», в законах субъектов РФ либо вообще не формулируются, либо по-разному определяются указанные понятия, смешиваются понятия муниципальных образований и административно-территориальных единиц» [2].

Как отмечали О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев, «местное самоуправление – это специфический уровень власти, особая форма ее осуществления, которая предполагает иные принципы организации и взаимодействия муниципальных органов власти, нежели те, что характеризуют построение государственной системы управления. Но вместе с тем органы местного самоуправления действуют в границах определенных территориальных единиц, составляющих территориальные основы местного самоуправления. В связи с этим возникают вопросы о том, связана ли организация местного самоуправления с административно-терри-

ториальным делением государства и возможно ли несколько территориальных уровней организации местного самоуправления, а также соподчинение органов местного самоуправления разного территориального уровня»<sup>9</sup>.

В этой связи предлагается упростить структуру административно-территориального и муниципально-территориального устройства и пересмотреть содержательную часть института «административно-территориальное устройство». Целесообразнее применять этот термин не территориальному делению субъекта Российской Федерации, а к функциональной составляющей этого понятия.

Например, согласно ст. 6 и 48 Закона Свердловской области «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области» внутригородские районы города Екатеринбурга являются административно-территориальными единицами, то есть территориями, созданными для осуществления функций государственного управления. Это и есть содержательная часть. Но с территориальной позиции город Екатеринбург делится на внутригородские районы для удобства осуществления местного самоуправления. И, к примеру, администрации районов в городе Екатеринбурге являются не государственными органами, а территориальными органами (структурными подразделениями) Администрации города Екатеринбурга. А главы администраций районов назначаются Главой Екатеринбурга. Но, тем не менее, на территориях районов функционируют государственные органы – прокуратуры, налоговые инспекции, суды и т.д., – которые как раз и созданы для осуществления функций государственного управления. И с этой позиции внутригородские районы являются административно-территориальными единицами.

Ряд авторов предлагают административно-территориальные единицы именовать муниципалитетами, тем самым закрепляя как статус территориальной единицы, так и территории, где действуют органы публичной власти [3]. Позиция небесспорная, но интересная.

Как справедливо отметил В. А. Зикеев, «для населения и местных сообществ (как источника власти на муниципальном уровне) административно-территориальное устройство является определяющим юридическим фактором для обеспечения и защиты прав граждан (в частности, административно-территориальное устройство определяет доступность населению отправления правосудия, государственных услуг, реализации их избирательных прав), а также для предоставления жителям соответствующих территорий различных государственных гарантий (в первую очередь, пожалуй, это касается сельских жителей). Таким образом, вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ, относящиеся к ве-

<sup>8</sup> Выдрин И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) : Монография. Екатеринбург, 1998. С. 140.

<sup>9</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : Учебник. М., 2006. С. 292.

дению субъектов РФ, на сегодняшний день могут в значительной степени влиять на регулируемые федеральным законодательством вопросы организации публичной власти и обеспечения прав граждан» [4].

Что касается категории «населенный пункт», то ФЗ № 131 неоднократно в ст. 2, 11 упоминает, что территория муниципального образования состоит из населенных пунктов. Так, среди требований к установлению границ муниципальных образований, закрепленных в ст. 11 ФЗ № 131, содержатся, например, следующие: в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями; в состав территории муниципального округа входят несколько объединенных общей территорией населенных пунктов; территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, муниципального округа, городского округа. Однако не все требования, установленные в ст. 11 ФЗ № 131, можно считать именно требованиями. Все-таки сам термин «требование» предполагает обязательность выполнения условий, содержащихся в нем. Но когда ст. 11 ФЗ № 131 содержит, к примеру, формулировки: «в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок»; «в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок»; «сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения», то их содержание свидетельствует о необязательности выполнения таких «требований». Как отмечал Конституционный Суд РФ, «приведенные законоположения имеют ориентирующий характер, подлежат применению во взаимосвязи с иными нормами названного Федерального закона в рамках установленных общих принципов организации местного самоуправления, с учетом конкретных фактических обстоятельств на соответствующей территории и сами по себе, как и иные оспариваемые законоположения, не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо конституционные права заявителей»<sup>10</sup>. В проекте Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» указанные «требования» именуется принципами территориальной организации местного самоуправления.

Хотелось бы подробнее остановиться на одном из «требований», содержащихся в ст. 11 ФЗ № 131: границы сельского поселения, в состав которого

входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Формулировка «в течение рабочего дня» вполне объяснима. Суть местного самоуправления состоит в решении вопросов местного значения. И доступность до административного центра в течение рабочего дня как раз и предусмотрена для своевременного решения вопросов местного значения жителями всех населенных пунктов, входящих в состав сельского поселения. Но вот дефиниции термина «пешеходная доступность» не содержится ни в одном нормативном акте. В связи с этим интересны разъяснения Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению на вопрос «Какую величину средней скорости пешехода следует применить при расчете пешеходной доступности до административного центра и достаточно ли определять расстояния от административного центра до населенных пунктов по чисто географическому расстоянию (по прямой на карте) или необходимо провести расчеты по реальному расстоянию при движении пешехода по дорогам?». Ответ был следующим: «Федеральным законом от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ положения п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона изложены в рекомендательной редакции. Кроме того, установлено, что данные положения могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях. Таким образом, проводить точные расчеты не требуется.

Вместе с тем в соответствии с данной нормой муниципальные образования не должны состоять из населенных пунктов, настолько удаленных друг от друга, чтобы стать недоступными для жителей, в них проживающих, при использовании привычных и распространенных способов и средств передвижения для природных условий территорий, на которых они расположены»<sup>11</sup>. Примечательно, что указанные разъяснения были даны еще в 2007 г. И все же было бы целесообразно нормативно, подзаконными актами закрепить дефиницию понятия «пешеходная доступность», а также критерии пешеходной доступности.

Если же вернуться к сути термина «населенный пункт», то его дефиниция определяется законодательством субъектов Российской Федерации самостоятельно. Определения населенного пункта, предложенные законами субъектов Российской Федерации, сходны. Поэтому за основу можно взять определение, предложенное законодателем Свердловской области. Под населенным пунктом понимается часть территории субъекта Россий-

<sup>10</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зайцева Евгения Михайловича, Уткина Валентина Евдокимовича и Федотова Владимира Николаевича на нарушение их конституционных прав положениями части 1 статьи 11, абзаца второго части 3 статьи 84 и пункта 1 части 1 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.11.2007 № 830-0-0.

<sup>11</sup> Вопрос – ответ // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Principy-territorialnoj-organizacii-mest/Granicy-municipalnyh-obrazovaniy-statya-/item/183493/> (дата обращения: 30.09.2023).

ской Федерации в фиксированных границах, установленных муниципальными нормативными правовыми актами, в пределах которых находятся жилые дома, объекты производственной, инженерно-технической, транспортной и социальной инфраструктур, предназначенная для постоянного проживания населения, осуществления экономической и иной деятельности, обладающая собственным наименованием. Как следует из определения, населенный пункт не обладает признаками муниципального образования, а является составной его частью.

Думается, что логичным было бы закрепление дефиниции понятия «населенный пункт», а также установление четких отличий населенного пункта от муниципального образования на уровне федерального законодательства. В этой связи вполне возможно согласиться с позицией, высказанной рядом ученых: «Представляется целесообразной определенная унификация на федеральном уровне в регулировании общих принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации:

- формулирование терминов «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт», наполнение их одинаковым содержанием;

- формулирование критериев отнесения территории к конкретному виду населенного пункта и/или административно-территориальной единицы, а также минимального перечня возможных видов административно-территориальных единиц и/или населенных пунктов;

- установление определенной взаимосвязи между видом муниципального образования и видом административно-территориальной единицы и/или населенного пункта;

- определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства;

- определение перечня документов, необходимых для изменения административно-территориальной единицы и/или населенного пункта; их создание или упразднение влечет изменения в наименовании и перечне географических объектов» [5].

Как отмечал С. А. Васильев, «правоотношения по поводу территории являются весьма важными в современных условиях, так как именно территориальная привязка является отправной точкой для развития большого количества правоотношений (государственное и муниципальное управление, имущественные отношения, защита окружа-

ющей среды и др.). Поэтому представляется весьма важным качественно выработать нормативное правовое регулирование именно по поводу территории, чтобы избежать большого количества других юридически значимых трудностей» [6, с. 40].

По справедливому мнению А. Н. Кокотова и А. С. Саломаткина, «закон от 6 октября 2003 г. не отрывает полностью территориальную организацию местного самоуправления от административно-территориального деления. Территории тех же городских, сельских поселений как муниципальных образований выделяются не произвольно, а с учетом особенностей населенных пунктов, их границ. Так, Закон устанавливает, что в границах городского поселения могут находиться один город или один поселок, а также территории, предназначенные для развития его социальной транспортной и иной инфраструктуры, в том числе поселки, сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. Границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта»<sup>12</sup>.

В этой связи хочется обратиться к позиции Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Его гл. 2 «Территориальные основы местного самоуправления» состояла из двух статей, суть которых сводилась к тому, что границы муниципальных образований устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, и порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.

На основании вышеизложенного думается, будет верным решением предложить общие принципы административного устройства субъектов Российской Федерации установить в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такое решение позволит принять Федеральный закон «Об общих принципах организации административного и муниципально-территориального устройства субъектов Российской Федерации». Подобный закон позволит упорядочить и привести к единству вопросы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации. ■

<sup>12</sup> Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России : Учебник. М., 2006. С. 117.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Рыков А. Н. Эволюция института административно-территориального устройства в РФ // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018. № 8. С. 36–41. DOI 10.18572/1813-1247-2018-8-36-41. EDN UWFERQ.
- [2] Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный

анализ юридических конструкций : Монография. Москва : Норма, 2010. 334 с. EDN QRXRJH.

- [3] Карасев А. Т., Макаркин С. В., Тепляков И. И. Муниципалитет – орган местного самоуправления или территориальная единица: история, теория, практика применения и нормативно-пра-

- вового регулирования // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2021. № 2 (35). С. 78–89. EDN ZOLWTZ.
- [4] **Зикеев В. А.** Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и обновленная конституционная модель местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 10. С. 62–65. DOI 10.18572/1812-3767-2022-10-62-65. EDN QTZINJ.
- [5] **Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А.** Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // *Местное право*. 2018. № 3. С. 15–50. EDN XVYFGH.
- [6] **Васильев С. А.** Теоретико-методологические подходы к формулированию правовых норм, направленных на регулирование отношений в сфере административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления // *Lex Russica (Русский закон)*. 2019. № 10 (155). С. 39–52. DOI 10.17803/1729-5920.2019.155.10.039-052. EDN AUWGBZ.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Захаров Илья Викторович** – кандидат юридических наук, доцент; Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева — *доцент кафедры конституционного права* (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); [izakharov@yandex.ru](mailto:izakharov@yandex.ru). AuthorID РИНЦ: 907287.

Статья поступила 01.10.2023; рецензия получена 10.11.2023; принята к публикации 14.11.2023.

## ON THE ISSUE OF IMPROVING LOCAL GOVERNMENT TERRITORIAL ORGANIZATION

Zakharov I. V.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia)

#### FOR CITATION:

Zakharov, I. V. (2023). On the issue of improving local government territorial organization. *Municipality: Economics and Management*, (4), 50–57. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-4-50-57>.

#### ABSTRACT:

**Introduction.** As a result of the constitutional reform that took place in 2020, the term «municipal entity» was enshrined in the Constitution of the Russian Federation, which now clearly allows us to assert that local self-government is carried out on the territory of the municipality. Legislatively, this was enshrined in the Federal Law of 28.08.1995 № 154-FZ «On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» and developed in the legislation on local self-government in the future. But now the implementation of local self-government in municipalities is a constitutional principle.

**Materials and methods.** With the consolidation of the principle of independence of local self-government in the Russian Constitution, the issue of delimitation of administrative-territorial and municipal-territorial structure became relevant. On the one hand, the Constitution of the Russian Federation, based on the meaning of Article 73, refers the issues of the administrative-territorial structure to the exclusive jurisdiction of the constituent entities of the Russian Federation. However, on the other hand, federal legislation in one way or another involuntarily has to regulate the issues of the administrative and territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation. In the course of the research formal-legal and comparative-legal methods

**Results and discussion.** The author concludes that the general principles of the administrative and territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation should be attributed to the joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities. The article also provides a comparative analysis of the terms «administrative-territorial unit», «municipal entity», «settlement». The author distinguishes these institutions and proposes to clarify these differences in the legislation.

**KEYWORDS:** local self-government, municipality, settlement, administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, municipal-territorial structure, administrative structure.

## REFERENCES

- [1] **РЫКОВ, А. Н.** (2018). Evolution of the institution of administrative and territorial division in the Russian Federation. *The State Government and Local Government*, (8), 36–41. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2018-8-36-41>.
- [2] **БАБИЧЕВ, И. В.** (2010). *Municipal law: System-structural analysis of legal structures*. Norma. <https://elibrary.ru/qrxrjh>.
- [3] **КАРАСЕВ, А. Т., МАКАРКИН, С. В., & ТЕПЛЯКОВ, И. И.** (2021). Municipality – a local government body or territorial entity: History, theory, application and regulation practice. *Municipality: Economics and Management*, (2), 78–89. <https://elibrary.ru/zolwtz>.
- [4] **ЗИКЕЕВ, В. А.** (2022). The administrative and territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation and the re-
- newed constitutional model of local self-government. *Constitutional and Municipal Law*, (10), 62–65. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-10-62-65>.
- [5] **ШУГРИНА, Е. С., КАБАНОВА, И. Е., & ИВАНОВА, К. А.** (2018). Features of legal regulation of issues of administrative-territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation. *Local Law*, (3), 15–50. <https://elibrary.ru/xvyfgh>.
- [6] **ВАСИЛИЕВ, С. А.** (2019). Theoretical and methodological approaches to the definition of legal norms aimed to regulate relations in the field of administrative-territorial structure and territorial organization of local self government. *Lex Russica*, (10), 39–52. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.155.10.039-052>.

## AUTHORS' INFORMATION:

**Ilya V. Zakharov** – Ph.D. of Juridical Sciences, Associate Professor; Ural State Law University named after V.F. Yakovlev – *associate professor of the Department of Constitutional Law* (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); [izakharov@yandex.ru](mailto:izakharov@yandex.ru). RSCI AuthorID: 907287.

The article was submitted 10/01/2023; reviewed 11/10/2023; accepted for publication 11/14/2023.