

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 1 (1)

**Комментарий к статье 10 Федерального закона
"Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации"**

**К вопросу о территориальной организации Российского государства
(конституционно-правовой аспект)**

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

В настоящем выпуске Вестника представлены материалы, посвященные вопросам территориальной организации местного самоуправления и конституционно-правовой природе территориального устройства Российского государства.

Издание подготовлено референтом Правового управления
Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
А.С. Саломаткиным

Свинарев В.В.,

*заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации —
начальник Правового управления Аппарата Совета Федерации,
кандидат юридических наук*

Саломаткин А.С.,

*референт Правового управления Аппарата Совета Федерации,
доктор юридических наук*

КОММЕНТАРИЙ

к статье 10 Федерального закона

**"Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации"**

Статья 10. Территории муниципальных образований

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

2. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11—13 настоящего Федерального закона.

* *
*

В соответствии с ст. 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной (местной) власти.

В комментируемой статье определяются общие подходы к формированию территориальных границ местного самоуправления, приводится перечень территорий, являющихся единицами местного самоуправления, к которым относятся городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). В му-

муниципальном праве признано, что субъектом местного самоуправления является муниципальное образование.

Как известно, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальное образование было определено как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон № 131) определяет муниципальное образование как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо как внутригородскую территорию города федерального значения.

Применительно к муниципальным образованиям федеральный законодатель использует следующие термины и понятия:

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом № 131 вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые

органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения всех вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельной реализации своей компетенции органами местного самоуправления прилегающего муниципального района. Городскими округами являются также города-наукограды и закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО).

Таким образом, территория субъекта Российской Федерации при применении Федерального закона № 131 должна быть разделена на территории поселений, городских округов и межселенных территорий. Вхождение в территорию поселения земель не зависит от форм собственности и целевого назначения.

Города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, ЗАТО, наукограды и приграничные территории будут иметь особенности организации местного самоуправления.

Федеральный закон № 131 содержит норму об осуществлении местного самоуправления на всей территории России, причем оговорка по поводу возможности ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления касается не территорий, а целей, для которых это ограничение допускается. Таким образом, вся территория Российской Федерации должна быть "покрыта" муниципальными образованиями. Это существенно, так как теоретически возможна модель территориальной организации местного самоуправления, при которой в границы муниципальных образований включаются населенные пункты с небольшой прилегающей территорией, а вся остальная территория может остаться под управлением органов государственной власти.

Вопрос определения территориальной основы местного самоуправления в течение последних лет является предметом острых дискуссий, в результате которых сформировались две точки зрения.

Сторонники первой считают, что местное самоуправление должно осуществляться на наиболее низком уровне — в поселках и сельских округах; крупные города и районы — это уровень государственного управления.

Приверженцы второй точки зрения полагают, что муниципальное образование должно очерчиваться рамками крупного города и районного звена, а за населением остается право на осуществление местного самоуправления в иных населенных пунктах.

Основной аргумент сторонников данного подхода заключается в том, что местное самоуправление несостоятельно без наличия финансовой и экономической базы. В настоящее время, по данным статистики, в Российской Федерации большая часть муниципальных образований существует за счет финансовой поддержки из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Современное внутреннее устройство субъектов Российской Федерации отличается разнообразием. В основном реализованы варианты образования муниципальных образований или в отдельных поселениях (городах районного значения, поселках и сельских округах), или, наоборот, в городах областного значения и районах.

Следует подчеркнуть, что Федеральный закон № 131 в части установления территориальной основы местного самоуправления базируется на понятии "поселение". В соответствии с ст. 131 Конституции Российской Федерации "местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях...". Если буквально следовать норме этой статьи Конституции Российской Федерации, понимая под поселениями населенные пункты, то каждый населенный пункт должен получить статус муниципального образования, что представляется нецелесообразным с точки зрения науки управления и практики.

Поэтому имеет смысл раскрыть, чем содержание понятия "поселение" в Федеральном законе № 131 отличается от содержания понятия "муниципальное образование" в предыдущем одноименном законе. Нетрудно заметить, что на первый план выходят место компактного проживания людей (фактически единство территории и населения) и традиционное совместное решение ими вопросов местного значения, в чем и состоит смысл местного самоуправления.

В связи с этим также необходимо четко определить, как соотносятся между собой термины "район" и "муниципальный район", "город" и "городской округ", "сельский населенный пункт" и "сельское поселение", "поселок городского типа" и "городское поселение". Федеральный закон № 131 устранился от определения этого соотношения, передоверив решение этой задачи законодательству об административно-территориальном устройстве субъектов Федерации.

Однако законодатели субъектов Федерации фактически эту задачу решать не стали и ограничились лишь внесением незначительных изменений в ряд нормативно-правовых актов: в Новосибирской, Костромской и Челябинской областях попытались соотнести эти понятия в законах о территориальном устройстве.

Следует особо подчеркнуть, что организационно-правовые институты "административно-территориальное деление" и "территориальное устройство местного самоуправления" хотя и тесно связаны, однако не являются идентичными. Территории муниципальных образований и административно-территориальные единицы могут как совпадать, так и не совпадать.

Более того, вне границ муниципальных образований успешно функционируют административно-территориальные единицы. Например, в Свердловской области созданы административные округа, объединяющие по несколько муниципальных (административных) районов, а в ряде городов — внутригородские районные территориальные образования. Согласно ч. 3 ст. 84 Федерального закона № 131 внутригородские муниципальные образования упразднены с 1 января 2006 г., но это не значит, что с указанного числа перестают существовать внутригородские структуры районов как административно-территориальные единицы. В Москве, например, продолжают существовать административные округа, в границах которых действуют суды, органы милиции, налоговые и другие государственные органы. Такие же районы существуют в Екатеринбурге, Челябинске и других крупных городах. Думается, что некоторые полномочия федеральные и региональные органы государственной власти могут не передавать муниципальным органам, а создавать для этого специализированные территориальные структуры, пределы деятельности которых не обязательно будут совпадать как с границами действующих муниципальных, так и административно-территориальных образований. Например, за рубежом имеет место создание образовательных (школьных), медицинских, военных и других округов.

Сегодня территориальное устройство субъектов Российской Федерации представляет собой подсистему в общей системе территориальной организации Российского государства, включающую в качестве ее составных частей как административно-территориальные единицы, так и муниципальные территориальные единицы (муниципальные образования).

Территориальное устройство Российской Федерации выступает организационно-правовой основой функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающей участие граждан в управлении государственными, муниципальными и общественными делами, а также направленной на эффективное использование природных и материальных ресурсов, удовлетворение социально-экономических, политических и духовных потребностей населения.

Сегодня сетка муниципальных образований во многих субъектах Российской Федерации "легла" на сложившуюся ранее структуру административно-территориального деления с восстановлением существовавших сельсоветов. Радикальные "передвижки" обеих территориальных систем по отношению друг к другу нецелесообразны. Основу той и другой составляют населенные пункты, складывавшиеся столетиями под воздействием географических, социально-экономических, политических, культурных, национальных и других условий. В связи с этим возможны лишь частичные изменения границ административно-территориальных единиц по отношению к муниципальным единицам — муниципальным образованиям, причем во взаимосвязи интересов тех и других и с учетом мнения населения.

Более того, нельзя делать вывод о ненужности государственно-правового института административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Он должен сохраняться и функционально, и институционально. Внешнее свидетельство тому — продолжающие действовать законы субъектов Российской Федерации об их административно-территориальном устройстве. Созданные в муниципальных образованиях — районах и городских округах, — органы местного самоуправления выполняют отдельные государственные полномочия, на территории этих муниципальных образований самостоятельно действуют органы государственной власти, реализуя правоохранные, налоговые и другие государственные функции.

Территориальное устройство субъектов Российской Федерации регулируется соответствующими конституциями и уставами, законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Так, в Уставе (Основном законе) Челябинской области^{*} установлено, что территория области — это установленная в границах часть земной поверхности, включающая сушу, внутренние воды, недра и воздушное пространство над ней и находящаяся под юрисдикцией Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления области.

Территория области является составной частью территории Российской Федерации. Официальным документом, фиксирующим границы области, является описание границ области, содержащее необходимые сведения и картографические материалы, утвержденное законом области. Внешние границы области уточняются протоколом согласования представителей области и сопредельных регионов и определяются межевыми знаками на местности. Внешние границы области, совпадающие с государственной границей Российской Федерации, определяются федеральным законом.

Следует особо подчеркнуть, что территориальное устройство субъектов Российской Федерации — не явление природы, а дело рук государственных деятелей и политиков в определенных целях, которое может реформироваться со временем. Поэтому административная граница — это не просто линия, проведенная на карте, а оптимальный способ организации территории, средство по управлению политическими и иными процессами, происходящими в субъектах Российской Федерации. Удачно определенные границы между территориальными единицами содействуют достижению целей управления, не удачно — порождают массу проблем, мешают нормальной жизнедеятельности людей. Поэтому к территориальному устройству следует относиться не только бережно, но и ответственно.

Как только та или иная часть территории субъекта Российской Федерации оформляется в административно-территориальную единицу или муниципальное образование, она приобретает возможность иметь соответствующие органы госу-

^{*} Устав (Основной закон) Челябинской области. Комментарии. Челябинск, 2001. 432 с.

дарственной власти или органы местного самоуправления, быть носителем прав и обязанностей, выступать в качестве субъекта права.

Территориальная единица — это часть территории государства, которая служит пространственной сферой деятельности соответствующих органов. Всякая часть территории, будучи признанной самостоятельной территориальной единицей, неизбежно получает и организационное оформление. Последнее проявляется в ряде обязательных признаков, свойственных территориальной единице, таких как наличие ограниченной определенными пределами территории; право населения данной территории организовывать свой орган публичной власти; компактность и непрерывность территории; обеспечение оптимальной организации управления народно-хозяйственной жизнью; обеспечение повседневного участия широких масс населения в решении государственных или муниципальных дел, и др.

Территориальная организация местного самоуправления в Российском государстве имеет правовую базу. Следует отметить, что еще в РСФСР действовал ряд актов, регулирующих территориальное устройство: Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства, утвержденное указом Президиума Верховного Совета РСФСР*, Декрет ВЦИК и СНК РСФСР "О рабочих поселках"', Постановление ВЦИК и СНК РСФСР "О курортных поселках" и др.***

То есть до 31 марта 1992 года в Российской Федерации вопросы административно-территориального устройства регулировались на федеральном уровне. С момента подписания Федеративного договора****, когда такие административно-территориальные единицы, как края и области, вошли в Российскую Федерацию уже в качестве субъектов, правовое регулирование административно-территориального деления субъектов Российской Федерации перешло к полномочиям самих субъектов.

Законом Российской Федерации от 3 июля 1992 г. "Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской

* Вед. ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

** Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г. "О рабочих поселках" // СУ РСФСР. 1926. № 65. Ст. 509.

*** Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. "Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках" // СУ РСФСР. 1924. № 73. Ст. 726; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июня 1927 г. "О дачных поселках" // СУ РСФСР. 1928. № 8. Ст. 70; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 января 1931 г. "Инструкция о порядке передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую" // СУ РСФСР. 1931. № 19. Ст. 193; Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1956 г. "О передаче некоторых вопросов административно-территориального деления РСФСР на разрешение исполнительных комитетов краевых, областных Советов народных депутатов трудящихся и Президиумов Верховных Советов автономных республик" // Протокол Президиума Верховного Совета РСФСР. 1956. № 21. П. 4.

**** Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) // М., 1992 г.

Федерации"* переходный период предусматривался до 1 июля 1995 года. В течение этого периода предполагалось подготовить и осуществить необходимые правовые и организационные мероприятия, направленные на подготовку законодательных актов о границах в Российской Федерации и о порядке решения вопросов, связанных с изменением государственно-территориального и административно-территориального деления Российской Федерации. Однако события октября 1993 года и принятие Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года внесли коррективы в реализацию данного закона.

До настоящего времени действует в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР"**, отменивший указы Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. "О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков" и от 28 мая 1962 г. "Об упорядочении регистрации, наименования и учета населенных пунктов в РСФСР"***.

Из федеративной природы государственности России в том виде, в каком она закреплена в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации, следует, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении субъектов, входящих в состав Российской Федерации, — их территориальное устройство.

Особое место в правовом регулировании территориальной организации субъектов Российской Федерации занимает Градостроительный кодекс Российской Федерации, устанавливающий, что к территориям, на которых градостроительная деятельность подлежит особому регулированию, могут относиться территории объектов историко-культурного наследия; особо охраняемые природные территории; территории традиционного проживания коренных малочисленных народов; территории свободных экономических зон; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; территории зон чрезвычайных экологических ситуаций, экологического бедствия; территории депрессивных районов и иные территории.

К территориям, которые являются объектами градостроительной деятельности особого регулирования, могут быть отнесены:

город Москва — столица Российской Федерации;

* Закон РФ от 3 июля 1992 г. "Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации" // Вед. СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1868.

** Вед. ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

*** Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. "О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков" // Вед. ВС РСФСР. 1957. № 1. Ст. 3; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 мая 1962 г. "Об упорядочении регистрации, наименования и учета населенных пунктов в РСФСР" // Вед. ВС РСФСР. 1962. № 22. Ст. 300.

город Санкт-Петербург;

города — столицы (центры) субъектов Российской Федерации;

города-курорты;

исторические поселения, а также поселения, на территориях которых имеются памятники истории культуры;

городские и сельские поселения с особым режимом жизнедеятельности (военные городки и другие закрытые административно-территориальные образования), поселения в государственных природных заповедниках, национальных парках, природных парках и тому подобное;

городские и сельские поселения, которые расположены в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями или особо неблагоприятными экологическими условиями вследствие радиоактивного загрязнения, повышенной сейсмичности или которые подвержены воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Границы объектов градостроительной деятельности особого регулирования могут не совпадать с границами административно-территориальных образований и определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Как указывалось выше, право решать вопросы административно-территориального деления остается у субъектов Российской Федерации. Однако если сейчас они в соответствии с общими правилами, установленными на федеральном уровне, определяют границы муниципальных образований, наделяют их соответствующим статусом, то по такой же схеме, на наш взгляд, они должны решать и вопросы об отнесении конкретных населенных пунктов к категории городов, поселков или сельских населенных пунктов, их преобразовании и изменении границ.

Заслуживает внимания и следующее обстоятельство. Так, в некоторых региональных законах об административно-территориальном устройстве понятие "административно-территориальная единица" в той или иной степени включает в себя муниципальное содержание. Например, Закон Саратовской области "Об административно-территориальном устройстве и территориях муниципальных образований в Саратовской области" закрепил, что "административно-территориальная единица — часть территории области в фиксированных границах, включающая определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государственной власти, органы местного самоуправления". А в Законе Новосибирской области "Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области" определено, что административно-территориальная единица — часть территории области в фиксированных границах с одним или несколькими населенными поселениями, имеющая установленные законом статус, название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления. В Челябинской же области четко просматривается сов-

падение и общность административно-территориальных единиц и территорий муниципальных образований.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что понятийный аппарат Федерального закона № 131 используется в очень небольшом числе законов субъектов Российской Федерации, весьма ограниченно. При этом создается впечатление, что региональные законы об административно-территориальном устройстве и Федеральный закон № 131, регулирующий территориальное устройство местного самоуправления, действуют в разных плоскостях. Особенно это касается определения видов населенных пунктов. Более того, Федеральный закон № 131 характеристике населенных пунктов как таковых уделил очень мало внимания. Понятие "населенный пункт" отсутствует в перечне основных терминов и понятий, используемых для целей данного закона (ст. 2). В нем упоминаются "населенные пункты", "поселки", "города", "территории поселков и сельских населенных пунктов", однако что такое сельский или городской населенный пункт, что такое поселок — сельский или городской — из текста закона понять трудно. А ведь это основные территориальные единицы, на базе которых и возникают муниципальные образования. И в этом, на наш взгляд, — один из существенных просчетов федерального законодателя, понадеявшегося на то, что "жизнь все устроит". Главное — не только определить, сколько населенных пунктов должно быть в сельском поселении и какова шаговая доступность до центра этого поселения либо транспортная доступность до центра муниципального района. Поэтому на практике многие вопросы остаются без ответа.

В юридической литературе обсуждается вопрос определения четких критериев отнесения населенных пунктов к городским и сельским поселениям. В субъектах Российской Федерации также существуют различные подходы к данному вопросу. На наш взгляд, населенным пунктом является часть застроенной для проживания населения территории, получившей такой статус в установленном законом порядке и располагающей в своих границах соответствующими органами (или службами органов) государственной власти или местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями и организациями.

Полагаем, что сегодня следует четко урегулировать порядок образования и преобразования населенных пунктов с учетом их городской (поселковой) и сельской специфики.

Более того, нельзя допустить отождествления понятий "населенный пункт" и "поселение", хотя можно отметить, что в публикациях термин "поселение" часто носит собирательный характер и напрямую не связывается с местным самоуправлением.

Как упоминалось выше, содержательное представление о городских поселениях, в том числе городах и поселках и их отличиях от сельских поселений, содержится в Положении "О порядке решения вопросов административно-территориально-

го устройства РСФСР", утвержденном Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. Согласно указу к категории городов районного подчинения относятся населенные пункты, являющиеся промышленными и культурными центрами с населением не менее 12 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85 процентов.

Поселки делятся на несколько категорий: к категории *рабочих поселков* относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты с численностью населения не менее 3 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85 процентов; к категории *курортных поселков* причисляются населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, с численностью населения не менее 2 тысяч человек при условии, что количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее 50 процентов постоянного населения; к категории *дачных поселков* относятся населенные пункты, основным назначением которых является обслуживание населения городов в качестве санаторных пунктов или мест летнего отдыха.

Как видим, существенный смысл указа состоит в том, что одним из определяющих показателей, позволяющих относить населенные пункты к разным категориям, является занятие жителей этих мест. Однако следует отметить: сегодня на местах считают, что указ утратил силу. Здесь нужно обратить внимание на статью 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которой установлено, что поселения Российской Федерации подразделяются на городские (города и поселки) и сельские (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные) поселения.

В зависимости от численности населения городские и сельские поселения соответственно подразделяются на:

- сверхкрупные города (свыше 3 миллионов человек);
- крупнейшие города (от 1 миллиона до 3 миллионов человек);
- крупные города (от 250 тысяч до 1 миллиона человек);
- большие города (от 100 тысяч до 250 тысяч человек);
- средние города (от 50 тысяч до 100 тысяч человек);
- малые города и поселки (до 50 тысяч человек);
- крупные сельские поселения (свыше 5 тысяч человек);
- большие сельские поселения (от 1 тысячи до 5 тысяч человек);
- средние сельские поселения (от 200 человек до 1 тысячи человек);
- малые сельские поселения (менее 200 человек).

Поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения и являющиеся объектами служебного назначения в соответствующей отрасли эконо-

мики (железнодорожные будки, дома лесников, бакенщиков, полевые станы и т. п.), а также одиночные дома находятся в ведении муниципальных образований, с которыми указанные поселения связаны в административном, производственном или территориальном отношении.

Однако региональные законодатели "творчески" использовали положения Градостроительного кодекса Российской Федерации. Так, в ряде региональных законов содержатся нормы о том, что население небольшого города обязательно должно состоять преимущественно из рабочих, служащих и членов их семей. Кое-где такие нормы распространены и на рабочие поселки. В одних регионах к категории городов районного значения отнесены города с населением не менее 15 тысяч человек, в других — не более 12 или 10 тысяч; в одних субъектах Российской Федерации поселки делятся на рабочие, курортные и дачные, в других — нет. К сельским населенным пунктам отнесены те, которые не названы городскими населенными пунктами (села, деревни, хутора, кишлаки, аулы, редко — поселки), при этом опять не определяется, в чем отличие сельского поселка от городского.

Эти особенности прежде всего характерны для законов субъектов Российской Федерации, принятых до вступления в силу Федерального закона № 131. Но и в тех законах, в которые внесены изменения после принятия Федерального закона № 131, нормы, характеризующие города и поселки (рабочие, курортные и дачные), остались, как правило, прежними. Не внесена ясность и в критерии различия между городскими и сельскими населенными пунктами.

Так, в законе Челябинской области об административно-территориальном устройстве* в качестве критериев отнесения населенных пунктов к городским и сельским поселениям закреплены: численность населения, плотность населения, экономический и социально-культурный профиль территории, национальный состав и особенности быта населения, тяготение населения к определенным экономическим и культурным центрам, характер путей сообщения и связи, объем бюджета, природные и материальные условия, доступность населению органов государственной власти и органов местного самоуправления, реальность самообеспечения и самоуправления территории и др.

Исходя из вышеуказанных критериев, региональный законодатель сделал вывод, что город — это населенный пункт, получивший данный статус в установленном законом субъекта Российской Федерации порядке, позволяющем отнести его к категории городского поселения субъектного или районного значения.

К сельским населенным пунктам в Челябинской области относятся следующие сельские поселения: село, сельский поселок, деревня, хутор.

Следует особо отметить, что с момента регистрации населенного пункта у жителей возникает право требовать от соответствующих органов государственной

* Сборник законов и иных нормативных правовых актов Челябинской области // Челябинск, издание Законодательного Собрания и администрации Челябинской области, 1997. № 1.

власти или местного самоуправления открытия в нем соответствующих предприятий, учреждений и организаций, связанных с жизнеобеспечением данных населенных пунктов.

Согласно законодательству Челябинской области отдельно расположенные жилые дома постоянного проживания граждан на железнодорожных перегонах, в лесничестве, урочищах и т. д. не относятся к населенным пунктам и подлежат приписке к ближайшим населенным пунктам или их составным частям. Следует также отметить, что группы домов, используемые гражданами для временного или сезонного проживания (дачи, садоводческие товарищества и т. д.), могут признаваться населенными пунктами лишь после принятия законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации соответствующего решения и их последующей регистрации.

Необходимо также обратить внимание на следующее обстоятельство. Сегодня региональным властям в принципе ничего не стоит изменить свои законы и установить новый статус населенных пунктов: например, рабочий поселок беспрепятственно могут преобразовать в село, малый город превратить в сельский поселок или сделать из сельской местности городскую и наделить ее статусом городского округа и т. д.

Так, в Свердловской области сначала в областной закон внесли изменения, в соответствии с которыми определение "городской населенный пункт — населенный пункт с преобладанием жителей, занятых в промышленности, торговле, науке, управлении в сфере финансов и услуг" заменили на "городской населенный пункт — населенный пункт, имеющий сложившуюся производственную и социальную инфраструктуру"; понятие "пригородный поселок" как "городской населенный пункт с численностью населения не менее 3 тысяч человек" вообще исключили, вместо него появился "рабочий поселок — городской населенный пункт с численностью населения менее 3 тысяч человек"; кроме того, дополнили перечень населенных пунктов понятием "сельский населенный пункт" как населенный пункт, "не относящийся к категории городских населенных пунктов". После этого рабочие поселки были преобразованы в сельские населенные пункты и отнесены "к виду «поселок»". То есть по сути городские населенные пункты были с легкостью преобразованы в сельские. Для чего? Главным образом, чтобы не наделить их статусом городского поселения, как того требует Федеральный закон № 131.

Острым оказался конфликт вокруг "преобразования" поселков городского типа Ленинск и Тургояк, а также Ново-Андреевского, Сыростанского и Черновского сельсоветов Челябинской области, являющихся муниципальными образованиями, в сельские населенные пункты и включения их в состав территории городского округа "Город Миасс" Челябинской области. Обратившись в Законодательное Собрание и к чиновникам исполнительной власти, жители и депутаты указанных муниципальных образований получили ответ, что все соответствует закону.

Право жителей на осуществление местного самоуправления они могут реализовать в муниципальном образовании "Город Миасс", то есть наравне с жителями другого города, количество которых в сотни раз превышает число жителей как рабочих поселков, так и сельсоветов. Думается, что это очень спорный аргумент в политике областных властей, и он таким образом деформирует саму идею реального местного самоуправления, максимально приближенного к населению.

Из содержания законов субъектов Российской Федерации также можно сделать вывод, что к преобразованию населенных пунктов они относятся с точки зрения процедуры менее строго, чем к трансформациям административных районов и городов областного (республиканского) значения. Например, законом Московской области об административно-территориальном устройстве установлено, что образование и преобразование районов, городов областного подчинения производится законом Московской области, а образование и преобразование городов районного подчинения, поселков, сельских округов, сельских населенных пунктов — губернатором Московской области.

Думается, одна из правовых причин такого положения состоит в том, что, приблизившись к разграничению института административно-территориального устройства и института территориального устройства местного самоуправления, Федеральный закон № 131 не дал ответа на вопрос, какие органы государственной власти — федеральные или региональные — должны уточнить понятия сельского и городского населенных пунктов и какие критерии следует положить в основу такого разграничения. Полагаем, что окончательное прояснение вопроса о соотношении административно-территориального деления субъекта Российской Федерации и муниципального территориального устройства будет невозможно без урегулирования единого понятийного аппарата того и другого на федеральном уровне.

Кроме того, надо иметь в виду, что Федеральный закон № 131 ограничился установлением общего порядка преобразования и изменения границ муниципальных образований. Но изменение границ населенных пунктов, расположенных внутри муниципальных образований, не являющихся муниципальными единицами, он не определяет. Этот вопрос оказался в юрисдикции субъектов Российской Федерации. Они вправе изменить границы сел, деревень и поселков внутри сельских поселений, а также границы сельских населенных пунктов с численностью населения менее 100 человек на территориях с низкой плотностью населения. Такой вывод следует из содержания ст. 11—13 Федерального закона № 131.

Поэтому населенный пункт в соответствии с региональным законодательством может рассматриваться как географический объект; как территориальное образование, которое может входить в состав административно-территориальной единицы и (или) в состав муниципального образования; может быть муниципальным образованием и (или) отдельной административно-территориальной единицей; мо-

жет иметь территориальные образования в своем составе; может быть административным центром и т. д. Рассмотрим некоторые из этих аспектов.

Упомянутым законом Челябинской области об административно-территориальном устройстве Челябинской области установлено, что город областного значения — населенный пункт (муниципальное образование), являющийся экономическим и культурным центром, имеющий развитую промышленность, с численностью населения свыше 30 тысяч человек.

В отдельных случаях к этой категории городов могут быть отнесены населенные пункты с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

К категории городов также относятся и так называемые города с территориальным районом. Ранее в России города областного (республиканского, окружного) значения с территориальным районом как административно-территориальные единицы создавались исключительно по решениям Президиума Верховного Совета РСФСР, и в подчинение городских властей передавались сельские районы. В этих случаях городские Советы и их исполкомы, а затем местная администрация руководствовались в своей деятельности еще и Законом РСФСР "О районном Совете народных депутатов". В современных условиях данный вопрос относится к компетенции субъектов Российской Федерации.

В законе Челябинской области об административно-территориальном устройстве сказано, что город с территориальным районом есть административно-территориальная единица, представляющая собой объединение территории города и района, включающей сельсоветы, поселки, города районного значения, которые имеют единый административный центр, единые органы местного самоуправления, расположенные в городе и распространяющие свою деятельность на город и район.

Район в городе по сравнению с сельским районом имеет специфику. Районы в городе следует рассматривать как внутригородскую административную единицу, представляющую собой часть территории города субъектного значения, выделенную в целях эффективного управления городским хозяйством, улучшения обслуживания населения города, ведения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и участия граждан в управлении государственными и муниципальными делами.

В законе Челябинской области об административно-территориальном устройстве сказано, что к категории городов районного значения могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения свыше 12 тысяч человек.

К категории *городов районного значения* (малые города) отнесены населенные пункты, имеющие промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, муниципальный жилищный фонд, сеть учебных, культурно-просветительных, лечеб-

ных и торговых учреждений и насчитывающие установленное законодательством субъекта Российской Федерации число жителей.

Районы (в юридической литературе их иногда называют административными или сельскими) являются территориальными единицами с едиными административными центрами, создаваемыми для организации управления частью территории субъектов Российской Федерации, функционирования представительств, иных служб органов государственной федеральной власти или власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Думается, что сложившаяся в настоящее время система районного деления в связи с переходом на рыночные экономические отношения будет претерпевать соответствующие изменения. В связи с этим органам государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом местных условий предстоит выработать свои подходы к определению оптимальных размеров для районов с точки зрения их управляемости и развития экономики.

Установление единых оптимальных критериев применительно к районам невозможно в силу исторических, демографических, экономико-географических особенностей населенных пунктов, численности и плотности проживающих в них граждан. Оптимизация размеров районного звена сводится к поискам наиболее правильных и приемлемых (при современном уровне развития экономики форм и размеров районных единиц), с тем чтобы они были развитыми и вместе с тем легко управляемыми.

В юридической литературе нет единой точки зрения по поводу так называемых поселков городского типа: рабочие, курортные и дачные поселки. Объединяют их одним родовым понятием — поселок.

Существует мнение, что *рабочий поселок* — своего рода промежуточное звено между городом и селом. Анализ регионального законодательства показывает, что рабочий поселок во многих субъектах Российской Федерации рассматривается как населенный пункт с определенной численностью населения, на территории которого имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты.

В субъектах Российской Федерации могут также образовываться курортные и дачные поселки.

Курортный поселок будет представлять собой населенный пункт в местности, имеющей лечебное значение, при численности ежегодно приезжающих для лечения и отдыха граждан, как правило, не менее половины или трети от количества постоянно проживающего местного населения.

Дачный поселок будет представлять собой населенный пункт, основным назначением которого является обслуживание отдыха граждан.

Сельсоветы (сельский округ, волость и т. д.) являются территориальными единицами с единым административным центром, созданным для управления частью территории района или города с территориальным районом, имеющим в составе сельские населенные пункты (села, деревни, поселки, хутора). Как правило, в территорию сельсовета (сельского округа, волости и т. д.) входит несколько сельских населенных пунктов с окружающими их землями, используемыми для агропромышленного производства.

Значительными особенностями установления и изменения границ обладает самоуправление в ЗАТО и наукоградах.

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Наукоград — это муниципальное образование, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, представляющим совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Территории и границы ЗАТО и наукограда определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, а также с учетом потребности развития населенных пунктов. Границы данных образований могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации и районов, входящих в их состав. Статус ЗАТО и наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

Предложения об определении границ и об отводе земель создаваемых вышеуказанных образований вносятся Правительством Российской Федерации при обязательном согласовании с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории. Изменение границ производится в аналогичном порядке.

С учетом изложенного выше можно сделать вывод, что важнейшее значение при определении территорий муниципальных образований, установлении и изменении границ территорий сельских и городских поселений будут играть оценочные критерии и принципы, выработанные субъектами Российской Федерации. Именно в компетенции субъектов Российской Федерации находится решение таких вопросов, как:

1) установление площади исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к населенным пунктам земель общего пользования, территорий традиционного землепользования жителей поселения, рекреационных земель поселения и земель для развития поселения;

2) установление площади поселений и районов в малонаселенных территориях будет осуществляться субъектами Российской Федерации исходя из следующего важнейшего дополнительного условия: в границы района включаются территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также межселенных территорий;

3) включение в состав городского поселения либо в состав сельских поселений (в том числе и в состав территории муниципальных районов) сельских населенных пунктов численностью населения менее 3 тысяч человек (для малонаселенных территорий — менее 1 тысячи человек);

4) наделение статусом поселений сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 тысячи человек.

Таким образом, от воли законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации во многом будет зависеть новое муниципальное территориальное устройство России. При этом возможны три основных варианта реализации правовых норм федерального законодательства о территориальной организации местной власти:

а) максимальное сохранение существующих территориальных границ субъектов Российской Федерации;

б) избирательное изменение границ муниципальных образований, основанное на географических, демографических, политических, социально-экономических, управленческих, исторических и других особенностях территориального устройства соответствующего субъекта Российской Федерации;

в) максимальное изменение территориальных границ существующих муниципальных образований.

При формировании территории поселений обязательным является включение в их состав земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования жителей поселения, рекреационных земель и земель для развития поселения независимо от формы собственности и целевого назначения земель.

Кроме населения и категорий населенных пунктов, которые могут входить в состав поселения, следует учитывать при установлении границ поселения, включающего территории двух и более населенных пунктов, шаговую доступность (в течение рабочего дня) административного центра поселения и обратно для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения. Это связано с необходимостью обеспечить для всех жителей поселения возможность непосредственного обращения в органы местного самоуправления при неразвитости транспортной ин-

фраструктуры в небольших территориальных образованиях. Для района аналогичное требование состоит в транспортной доступности административного центра. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на малонаселенных и труднодоступных территориях.

Следует особо подчеркнуть, что Федеральный закон № 131 не выдвигает требований относительно количества жителей городского поселения, необходимого для получения статуса городского округа. В ходе обсуждения законопроекта выдвигались различные предложения относительно порога численности населения городского поселения (в частности, 50 тысяч жителей, 100 тысяч, 200 тысяч жителей и более), однако в окончательной редакции закона они не закреплены.

Главное требование закона — это такой уровень развития инфраструктуры, который позволит осуществлять собственные и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления городского округа в соответствующем порядке. При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации в каждом конкретном случае самостоятельно определяют уровень экономического, социально-культурного и иного развития городского поселения в целях приобретения им статуса муниципального образования в виде городского округа.

Таким образом, при формировании территорий муниципальных образований необходимо исходить из следующих приоритетов: выполнение требований Федерального закона № 131 к составу и размерам территории муниципального образования, численности населения; максимально возможный учет наличия инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий; учет источников доходов, необходимых для формирования доходной базы местных бюджетов.

В заключение следует сказать, что, на наш взгляд, федеральному законодателю придется еще не раз возвращаться к вопросу правового регулирования территориального устройства местного самоуправления, исследуя практику применения Федерального закона № 131 и уточняя соотношение степени федерального и регионального регулирования этих вопросов.

Авторы не претендуют на исчерпывающее освещение данной проблемы и с благодарностью примут от читателей как замечания, так и предложения для дальнейшей работы. Проблема территории Российского государства, ее рационального использования в период перехода к новому федеративному устройству сегодня становится крайне актуальной, поскольку исследование ее общетеоретических и прикладных вопросов способствует совершенствованию экономических отношений, системы государственной власти и местного самоуправления, сохранению целостности России.

Саломаткин А.С.,

*референт Правового управления Аппарата Совета Федерации,
доктор юридических наук*

К ВОПРОСУ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА (конституционно-правовой аспект)

В науке государственного права под государственной территорией понимается та часть земного шара, в отношении которой суверенное государство осуществляет свой территориальный суверенитет, выражающийся в возникновении юридической связи между проживающим на этой территории населением и государством (гражданство) и в праве государства владеть, пользоваться и распоряжаться этой территорией в целях организации жизнедеятельности человека. В пределах государственной территории государство является высшей по отношению ко всем гражданам, иностранцам, лицам без гражданства и организациям властью, обеспечиваемой системой государственных органов и органов местного самоуправления.

Государственная территория — это пространство осуществления государственной власти. В то же время государственная территория — это естественная среда обитания для населения страны, включающая недра, природные ресурсы, принадлежащие гражданам государства, в границах которого они находятся.

Территориальная организация Российского государства является комплексной проблемой, теснейшим образом связанной с развитием рыночной экономики, рациональным размещением производительных сил, с условиями и задачами социально-экономического развития общества, повышением социальной активности граждан.

Развитие территориальной организации происходит по тем же законам, по каким создается и развивается политико-правовая надстройка общества. Этому общему положению отнюдь не противоречит то обстоятельство, что после принятия в 1993 году новой Конституции России унаследованное от советского периода административно-территориальное деление (с незначительными нововведениями) активно используется государством.

Территориальная организация играет важную роль в условиях любого общественно-политического строя. Известно высказывание Ф. Энгельса о том, что по сравнению со старой родовой организацией государство отличается в первую очередь разделением подданных государства по территориальным делениям. Каждая территориальная единица — это своеобразная частица пространственной социально-экономической структуры государства. Соответствующее территориальное деление отражает политические, экономико-географические и демографические условия с учетом размещения производительных сил в стране, выступает в качестве

социально-экономической базы для построения системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Территориальную организацию Российского государства можно рассматривать в двух аспектах: во-первых, это понятие обозначает форму построения человеческого коллектива по территориальной принадлежности его членов; во-вторых, этим понятием выражается определенный порядок устройства частей, на которые подразделяется государственная территория из соображений удобства управления и развития. Поэтому, рассматривая конституционно-правовую природу территориальной организации, на взгляд автора, важно выяснить ее место в государственной системе, а также в науке государственного (конституционного) права.

Необходимо подчеркнуть, что в государственном праве название рассматриваемого института в ходе конституционных реформ менялось. Так, в соответствии с Конституцией СССР 1936 года и Конституцией РСФСР 1937 года данный институт именовался "государственное устройство". Конституции 1977—1978 годов определили его название как "национально-государственное устройство" и "административно-территориальное устройство". Новые формулировки наименования института были обусловлены идеологической догмой, утверждающей, что социалистическая сущность внутренней структуры государства выражается в ее обусловленности национальными факторами. В свою очередь, Конституция Российской Федерации 1993 года содержит новую главу "Федеративное устройство".

На взгляд автора, конституционные основы территориальной организации Российской Федерации составляют следующие положения, закрепленные в нормах главы 1 Конституции Российской Федерации: распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории; целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации; установление состава субъектов Российской Федерации; закрепление в качестве основы федеративного устройства России ее государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправия и самоопределения народов, равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, единства и равенства федерального гражданства; гарантирование местного самоуправления.

Более детально конституционные основы территориальной организации Российского государства установлены в главе 3 Конституции Российской Федерации "Федеративное устройство", закрепляющей: состав субъектов Российской Федерации; порядок принятия в Российскую Федерацию и образования новых субъектов Российской Федерации; основы статуса каждого из видов субъектов Российской Федерации; порядок изменения статуса субъекта Российской Федерации; вопросы территории и порядка изменения границ между субъектами Российской Федерации.

Федерации; государственный язык и право республик на установление своего государственного языка; гарантии прав коренных малочисленных народов; государственная символика Российской Федерации; предметы совместного ведения России и субъектов Российской Федерации; порядок действия федеральных законов по предметам ведения и вне их предела, верховенство федеральной Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов; основы формирования системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации; основы деятельности федеральных органов исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации; право Российской Федерации на участие в межгосударственных отношениях.

Комплекс государственно-правовых норм, содержащихся в главах 1 и 3 Конституции Российской Федерации и в развивающем их положения и принципы федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, свидетельствует об определенной однородности и взаимосвязи регулируемых ими общественных отношений, что и позволяет автору сделать вывод о наличии оснований для специального выделения в рамках науки конституционного (государственного) права этой группы правовых норм в самостоятельный государственно-правовой институт "территориальная организация Российского государства".

В содержание понятия этого института автор включает совокупность правовых норм, закрепляющих: а) территориальное устройство государства; б) внутреннее упорядоченное и согласованное взаимодействие различных территориальных образований; в) деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по совершенствованию взаимосвязей между различными территориальными образованиями, обеспечению устойчивости и целостности государства.

При этом речь идет прежде всего о конституционных основах территориальной организации Российского государства, под которыми автором понимаются выраженные и закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 года, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации важнейшие положения, связанные с организацией территории России, с характером различных территориальных образований, то есть ее составных частей как субъектов государственно-правовых отношений, системой взаимоотношений между Российской Федерацией как государством в целом в лице федеральной (центральной) власти и населением соответствующих территориальных образований и действующими там органами публичной власти.

Сегодня в основе территориальной организации Российского государства лежит закрепленный в Конституции России принцип федерализма, сочетающий в себе наряду с децентрализацией два начала: централизм, требующий наличия соответствующих органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, и широкий демократизм, выражающийся в местном самоуправлении, самоорганизации территорий. Централизм в Российской Федерации направлен на установление координированных и упорядоченных отношений между центром и субъек-

ектами Российской Федерации. Такая организация взаимоотношений позволяет исключить территориальную раздробленность и построить согласованные межтерриториальные связи в тесном сочетании с координирующим воздействием Федерации. Территориальная организация — это внутренне согласованное объединение территориальных образований (единиц), которое обеспечивает необходимое организационное единство, упорядоченность, целостность территориальной структуры Российского государства и его субъектов.

Как известно, существует две основные формы территориального устройства: унитарная и федеративная. Главное различие между ними — в том, что унитарное государство состоит из политико-административных или административно-территориальных единиц, правовой статус которых устанавливается актами центральной власти, тогда как для федеративной формы устройства характерно, что высшие территориальные единицы представляют государственно-территориальные образования или даже государства — субъекты (члены) Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что территориальное устройство государства может быть сложным, простым и комбинированным. Сложное государство является федеративным, а его территориальное устройство, поскольку оно приспособлено к задачам политического управления, можно было бы именовать политико-территориальным делением (устройством). Автор придерживается сложившейся в науке государственного права концепции, согласно которой политико-территориальное устройство включает в себя национально-государственную и политико-административную организацию. Национально-государственная организация (устройство) — особый политико-правовой институт, связанный с регулированием национальных отношений в стране, тех или иных форм национальной государственности, их статуса, организации и компетенции государства, в состав которого они входят. Этот институт характерен для стран с многонациональным составом населения. В свою очередь, политико-административная организация (устройство) — это политико-правовой институт, связанный с регулированием территориального деления государства (не имеющего в своем составе национальных государств) и статуса политико-административных единиц.

Территориальное устройство государства является простым (унитарным) в том случае, если в качестве составных частей (единиц) территории этого государства выступают территориальные образования, самостоятельные лишь в административном, но не в политическом отношении, то есть его территориальное деление составляют административно-территориальные единицы.

Наряду с "основным" устройством территориальная организация государства может предусматривать так называемое дополнительное территориальное деление — это и экономическое территориальное районирование, и специальное (ведомственное) территориальное деление, а также ЗАТО и территории со специальным статусом управления.

Согласно этим видам территориального деления можно различать и соответствующие виды территориального устройства государства: политико-территориальное, административно-территориальное, территориально-экономическое, ведомственное (специальное) территориальное и др. Сегодня составными частями (единицами) политико-территориального устройства Российской Федерации являются субъекты Российской Федерации — республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения. Составными частями (единицами) административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации могут являться: округа, города, районы (уезды), сельсоветы (волости), поселки и др. Составными частями территориально-экономического устройства могут быть экономические районы (зонально-экономические районы), включающие в себя субъекты Российской Федерации, муниципальные образования и т. д. Составными частями ведомственного (специального) территориального устройства могут быть округа (военные, учебные, дорожные и др.), их отделения и т. д. Таким образом, к числу субъектов территориальной организации Российского государства можно отнести достаточно широкий круг территориальных образований.

Особое место в системе территориальной организации занимают субъекты Российской Федерации — республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения, — обладающие исключительными правами по их административно-территориальному устройству.

Четкая система отношений и взаимосвязи между всеми территориальными единицами государства должны обеспечивать территориальную целостность и единство Российской Федерации.

Другим важным моментом, выходящим за рамки терминологической дискуссии о содержании и значении территориальной организации и требующим особого внимания, является вопрос о понятиях. В настоящее время можно наблюдать упрощенный подход, подразумевающий отсутствие принципиальной разницы между территориальными единицами различных исторических типов. Зачастую ставится знак равенства при анализе ситуации относительно нынешних и бывших областей и губерний, районов и уездов, сельсоветов и волостей, исходя из чисто поверхностного сходства этих территориальных образований. Например, находят сходство между уездными центрами и районными, однако районные центры лишь внешне являются преемниками уездных. Дело даже не в том, что в Российской империи уездов было 605, а на территории СССР число районов (после ликвидации округов в 1930-х годах) меньше 2,5 тысячи не было (в 1992 году доходило до 3,5 тысячи), поэтому разница, конечно, не в арифметике, а в статусе, объеме прав и полномочий тех или иных территориальных единиц, а также в том, какую роль в территориальной организации призвано играть то или иное территориальное образование.

Вместе с тем в категорию территориальной организации автор вкладывает и другой смысл. Используя понятие "организация", которое обозначает строение,

взаимосвязь, взаимное расположение или соотношение частей какого-либо целого, государство должно иметь соответствующую упорядоченность своей внутренней структуры. Согласно данному подходу территориальная организация государства должна обеспечивать построение и функционирование соответствующих территориальных единиц и установление соответствующих взаимосвязей между ними.

Автор не отождествляет территориальную организацию с административно-территориальным устройством (делением), а рассматривает административное устройство (деление) в качестве составной части территориальной организации государства.

С территориальной организацией государства тесно связан и такой правовой институт, как правовой режим территории.

Следует отметить, что в Конституции Российской Федерации регулирование различных вопросов, связанных с проблемами режима государственной территории, предусмотрено ст. 1, 3—5, 8, 9, 67, 68, 71, 131 и др. В соответствии с нормами, содержащимися в этих статьях, можно выделить ряд конституционных принципов правового регулирования (режима) государственной территории. Среди них:

- 1) суверенитет Российской Федерации, распространяющийся на всю ее территорию (ст. 4, 71);
- 2) целостность государственной территории (ст. 67);
- 3) верховенство на всей территории Российской Федерации Конституции России и федеральных законов (ст. 15, 67);
- 4) прямое действие Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (ст. 15);
- 5) конституционное закрепление порядка изменения внешних и внутренних границ государства (ст. 67, 71);
- 6) единство правового режима территории Российской Федерации в вопросах экономики (единство экономического пространства) (ст. 8).

При всем различии между государствами, особенно унитарными и федеративными, на примере Российской Федерации видны общие принципы правового регулирования государственной территории.

Согласно ст. 71 Конституции России федеративное устройство и территория Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, а ч. 1 ст. 4 жестко фиксирует: "Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию". Это означает, что Российская Федерация обладает всей полнотой власти и никакая другая власть на ее территории не вправе присвоить себе функции верховной суверенной власти, а тем более поставить себя над нею. При этом государственная власть России распространяется на всю без исключения территорию Российской Федерации, на все сухопутное, водное и воздушное пространство, находящееся под юрисдикцией России, а также объекты с государственной символикой Российской Федерации (например, корабли, авиалайнеры и т. д.).

Уже преамбула Конституции Российской Федерации подтверждает "исторически сложившееся государственное единство", а в ст. 1 о Российской Федерации говорится как о государстве демократическом, федеративном, но не как о федерации (конфедерации). Хотя в ч. 1 ст. 5 сказано, что территорию Российской Федерации составляют территории ее субъектов, ст. 3 (она включена в главу "Основы конституционного строя") твердо провозглашает, что "носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ" (ч. 1); "никто не может присваивать власть в Российской Федерации" (ч. 4 ст. 3). Часть 3 ст. 4 Конституции закрепляет именно за Российской Федерацией право и обязанность обеспечивать "целостность и неприкосновенность своей территории".

Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, которая, в свою очередь, обеспечивает государственную целостность как одну из основ федеративного устройства России, и отсюда прямо следует принцип верховенства Конституции России и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Это — ключевой момент не только для понимания режима территории России или иного государства, но и для правовой системы. Он предполагает, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы должны соблюдаться, исполняться и применяться на всей территории страны. Им должны соответствовать все нормативно-правовые акты федеральных исполнительных органов, законы и иные нормативные акты, принимаемые в субъектах Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 76).

Важное значение для режима территории России имеет норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 15 Конституции России, в соответствии с которой "Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации". Таким образом, Конституция России является не просто базой федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации; ее нормы не могут быть изменены какими-либо законами, и действуют они на всей территории Российской Федерации непосредственно.

Регулирование вопросов территории находится непосредственно в ведении Российской Федерации (п. "б" ст. 71), и только она вправе определять статус и осуществлять защиту государственной границы, территориального моря, воздушного пространства (п. "н" ст. 71). Но если применительно к внутренним границам четко установлено, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67), при изменении границ территорий местного самоуправления учитывается мнение проживающего на соответствующей территории населения (ч. 2 ст. 131), то применительно к внешним границам России порядок их изменения скрыт за упомянутым в Конституции Российской Федерации понятием "статус".

Между тем, принимая 12 июня 1990 года Декларацию "О государственном суверенитете РСФСР", I Съезд народных депутатов РСФСР в п. 8 жестко установил, что территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума.

Для правового регулирования территории государства характерны его единство в вопросах экономики (единство экономического пространства), свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности (ст. 8 Конституции России).

Конституция России 1993 года не содержит специального раздела, посвященного экономической основе государства и общества, но обязывает государство на всей его территории создавать условия для развития и закрепления рыночной экономики, основу которых составляют обеспечение свободы экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг, финансов.

В целях обеспечения безопасности граждан и защиты государственного строя большинство государств предусматривают на своих территориях или их отдельных частях *введение особых правовых режимов*.

Еще в Древнем Риме значительное место занимали исключительные законы, которыми в периоды военной опасности, в связи с внутренними неурядицами, а то и для исполнения какого-либо разового поручения, часто религиозного характера, избирали диктатора с практически неограниченной властью.

Исключительным такой закон называется потому, что приостанавливает на определенной территории действие обычных законов и — во имя достижения цели, также указанной в этом законе, — наделяет чрезвычайными (исчерпывающе в нем самом указанными) полномочиями конкретный орган исполнительной власти. Исключительные законы не подлежат расширительному толкованию.

Исключительными законами в дореволюционной России на отдельных территориях устанавливался режим в виде усиленной или чрезвычайной охраны, а также военное или осадное положение. В Российской Федерации к таким законам можно отнести федеральные конституционные законы о чрезвычайном и военном положении.

Признание недостаточности обычных мер по обеспечению общественного порядка всегда вело к поиску временных исключительных мер по укреплению государственности и мира, пусть и связанных с ограничением гражданской свободы. В законодательстве России понятие режимов охраны как форм исключительного положения впервые было введено Положением "О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия", утвержденным 14 августа 1881 года. В соответствии со ст. 5 этого правового акта исключительное положение меняло режим государственной территории в сторону, во-первых, расширения круга полномочий существующих административных структур, отвечающих за охрану государственного порядка и общественной безопасности, либо предоставления чрезвычайных прав специально учреждаемым временным правительственным органам;

во-вторых, в сторону усиления ответственности как частных лиц, так и органов власти за неисполнение обязанностей, которые на них будут возложены при исключительном положении.

Территории исключительного положения в зависимости от вида охраны делились на два вида:

а) *территория усиленной охраны*. Режим усиленной охраны вводился на той или иной территории России в случаях нарушения общественного спокойствия преступными посягательствами против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и их имущества или приготовления таковых, если для охраны порядка применения действовавших "постоянных законов" оказывалось недостаточно;

б) *территория чрезвычайной охраны*. Режим чрезвычайной охраны как более суровый вводился на той или иной территории по аналогичным причинам при отягчающем обстоятельстве — когда такими посягательствами население известной местности было приведено в тревожное состояние, вызывающее необходимость принятия исключительных мер для безотлагательного восстановления нарушенного порядка (ст. 6 Положения).

Объявление какой-либо территории, находящейся в режиме усиленной охраны, осуществлялось генерал-губернаторами с утверждением министром внутренних дел либо самим министром, а режим чрезвычайной охраны — по представлению министра внутренних дел Комитетом министров (с 1905 года — Советом министров) с утверждением государем. Усиленная охрана вводилась на год, чрезвычайная — на 6 месяцев. На любой территории министр внутренних дел через Комитет министров с разрешения государя мог продлевать срок охраны и фактически сохранять его годами. Территории утрачивали режим усиленной или чрезвычайной охраны в том же порядке, в каком его приобретали (ст. 11 Положения).

В советской России оба режима охраны (исключительного положения) были трансформированы в единый институт чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение на всей территории государства или ее отдельной части вводится при наличии обстоятельств и в порядке, предусмотренном законом. Чрезвычайное положение при закреплении его в конституции дает возможность федерации в ситуации, когда этого требует обстановка, приобретать черты унитарного государства.

Согласно ст. 88 Конституции Российской Федерации статус территории чрезвычайного положения устанавливается указом Президента с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 56).

В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод населения с указанием пределов и срока их действия (ч. 1 ст. 56). При этом не подлежат огра-

ничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, ч. 1 ст. 23, 24, 28, ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 40, 46, 54, ч. 3 ст. 56 Конституции России. Речь идет о праве на жизнь и смертной казни как исключительной мере наказания; об охране государством достоинства личности и запрете пыток, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания; о праве на свободу и личную неприкосновенность; об аресте, заключении под стражу и содержании под стражей только по судебному решению; о праве на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; о презумпции невиновности, свободе совести, а равно и о других правах и свободах.

Как известно, в России закон о чрезвычайном положении был принят 17 мая 1991 года. В обстоятельствах, требующих неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение может быть введено немедленно и без предупреждения (ст. 9 указанного закона). Закон предусматривает два основания введения на территории чрезвычайного положения:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

б) стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ (ст. 4 закона).

Особый режим территории чрезвычайного положения имеет следующие характеристики:

1) чрезвычайные меры, осуществляемые на территории, строго ограничены в перечне и пределах указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

2) вводится исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан:

особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение;

усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;

запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий;

запрещение забастовок;

ограничение движения транспортных средств и их досмотр.

В случае введения чрезвычайного положения по основаниям, указанным в п. "а" ст. 4 закона, могут вводиться дополнительные меры:

комендантский час, т. е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток;

ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры, временного ареста печатной продукции или временного изъятия звукоусиливающих технических средств и множительной аппаратуры;

приостановление, после соответствующего предупреждения, деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующей нормализации обстановки;

проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях — при имеющихся данных о наличии у граждан оружия — личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств;

ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков, в исключительных случаях — временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия и боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ, а у предприятий, учреждений и организаций — также учебной военной техники и радиоактивных веществ;

выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории чрезвычайного положения за их счет;

3) власть на территории чрезвычайного положения осуществляется по решению (указу) Президента Российской Федерации специально уполномоченным на то государственным органом. Для координации работ по ликвидации обстоятельств, вызвавших введение чрезвычайного положения, а также в случае ненадлежащего осуществления своих функций органами государственной власти территории, на которой введено чрезвычайное положение, могут образовываться специальные временные органы с передачей им полностью или частично распорядительных и исполнительных полномочий органов государственной власти;

4) границы территории, на которую распространяется режим чрезвычайного положения, точно оговариваются в указе о его введении.

Территория чрезвычайного положения как имеющая специальный, не предусмотренный обычным ходом дел правовой режим не может существовать длительный период. Федеральным конституционным законом регламентируется срок действия чрезвычайного положения: на всей территории Российской Федерации — не более 30 дней, на части территории — 60 дней. По истечении срока режим чрезвычайного положения отменяется, но может быть продлен Советом Федерации на такой же срок (ст. 13 закона).

В период войны или серьезного вооруженного конфликта решением высших органов государственной власти правовой режим всей государственной территории или ее части может претерпевать и более серьезные изменения.

Так, Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту Российской Федерации право в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводить на территории Российской Федерации

или в отдельных ее местностях *военное положение* с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ч. 2 ст. 87). Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом (ч. 3 ст. 87). Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения подлежит утверждению Советом Федерации (п. "б" ч. 1 ст. 102). Конституция Российской Федерации не содержит для территорий военного положения каких-либо изъятий в ограничении прав и свобод в отличие от принципов чрезвычайного положения.

На территории СССР режим военного положения был введен в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. Этот правовой акт позволяет выделить следующие наиболее существенные характеристики территории государства с режимом военного положения.

1. В местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности принадлежат военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, — высшему командованию войсковых соединений.

2. На территории военного положения ограничиваются права и свободы человека и гражданина. Военным властям предоставляется право:

в соответствии с действующими законами и постановлениями правительства привлекать граждан к трудовой повинности для выполнения определенных работ;

устанавливать военно-квартирную обязанность для расквартирования воинских частей и учреждений;

производить изъятие транспортных средств и иного необходимого для нужд обороны имущества как у государственных, общественных и кооперативных предприятий и организаций, так и у отдельных граждан;

регулировать время работы учреждений и предприятий, организацию всякого рода собраний и шествий; запрещать появление на улицах после определенного времени;

производить в необходимых случаях обыски и задержания подозрительных лиц;

устанавливать нормы отпуска населению продовольственных и промышленных товаров;

запрещать въезд на территорию военного положения и выезд с нее;

выселять в административном порядке с территории военного положения или из отдельных ее пунктов лиц, признанных социально опасными как по своей преступной деятельности, так и по связям с преступной средой.

3. В пределах своих дополнительных прав военные власти издают обязательные для всего населения постановления, устанавливая за их неисполнение наказание в административном порядке в виде лишения свободы сроком до 6 месяцев или штрафа.

4. За преступления, совершенные на территории военного положения, а также за неподчинение распоряжениям и приказам военных властей виновные подлежат уголовной ответственности по закону военного времени, что, в частности, означает:

в изъятие из действующих правил о рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, указанные дела передаются на рассмотрение военных трибуналов;

военным властям предоставляется право передавать на рассмотрение военных трибуналов дела о спекуляции, злостном хулиганстве и иных преступлениях, если командование признает это необходимым по обстоятельствам военного положения;

рассмотрение дел в военных трибуналах производится по правилам, установленным Положением о военных трибуналах в районах военных действий (упрощенная процедура); при этом приговоры кассационному обжалованию не подлежат и могут быть отменены или изменены лишь в порядке надзора.

Упомянутый указ 1941 года о военном положении распространялся также на территории СССР, где в силу чрезвычайных обстоятельств отсутствовали местные органы государственной власти и государственного управления.

Таким образом, военное положение представляет собой особый режим жизнедеятельности государства и общества, предусматривающий наделение органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также формируемых органов государственного управления военного времени, военных властей дополнительными правами по реализации функций, обеспечивающих выполнение должностными лицами и гражданами возложенных на них обязанностей. Территория военного положения, сохраняя все черты государственной территории, получает дополнительно и особое правовое регулирование.

Территориальная организация имеет огромное значение для успешного функционирования всей политической системы общества, решения задач хозяйственного и социально-экономического развития. В связи с этим можно отметить несколько аспектов, более конкретно раскрывающих роль и место территориальной организации в обществе.

Прежде всего, как отмечалось выше, это тесная связь территориального устройства с местным самоуправлением, хотя ранее считалось, что не местные органы власти должны приспосабливаться к административно-территориальному устройству, а, наоборот, последнее должно быть приспособлено к работе государственного аппарата, и в частности местных Советов. На практике это влекло сугубо волевой подход к оценке административно-территориального устройства и поэтому искусственно подгонялось под схему построения партийных органов и местных Советов.

Такой подход, имевший место в период деятельности КПСС и Советов, не отвечает сегодня особенностям становления современного территориального устройства государства. Дело в том, что система административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальная система местного

самоуправления не являются идентичными. Между ними могут быть серьезные расхождения, вызванные главным образом многонациональным составом субъектов Российской Федерации, природными условиями, различиями в размерах территории, численности населения, условиями его расселения, особенностями конкретных территориальных образований.

Нельзя не отметить значение территориальной организации для осуществления государственного управления отдельными отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства. Как известно, управление сферами общественной жизни, экономики и культуры чаще всего осуществляется по отраслевому (ведомственному) принципу.

Каждый из объектов государственной собственности, независимо от того, на какой территории он расположен, чаще всего управляется через соответствующие федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подчиненные им службы на местах. Такое управление обеспечивает необходимые специализацию и координацию, которые служат эффективным средством совершенствования производства, базовых отраслей, развития транспорта, связи, науки, просвещения и др. Такое управление требует и введения ведомственного (специального) территориального деления. То есть речь идет о такой системе управления, которая бы достаточно гибко сочетала отраслевое управление с территориальным аспектом, интересы федеральных властей — с интересами субъектов Российской Федерации и других территориальных образований.

В современных условиях, когда государство осуществляет курс на развитие экономики, реализацию конституционных прав граждан, особенно важно приблизить принципы территориальной организации к решению многообразных задач, возникших в ходе становления нового общественного строя.

Сегодня для граждан далеко не безразлично, как решаются вопросы территориального устройства. Вот почему учет мнения населения — обязательное условие для правильного решения всех территориальных преобразований.

Сегодня в Российской Федерации территориальная организация приобретает качественно новый характер, который определяется прежде всего активной и самостоятельной ролью субъектов Российской Федерации в развитии экономики, социальной и культурной жизни. Территориальная организация Российского государства представляет собой обусловленное федеративной природой, внутренне упорядоченное и согласованное взаимодействие территориальных образований, обеспечивающее эффективное функционирование системы органов власти и местного самоуправления, а также процесс упорядоченных действий со стороны соответствующих органов по обеспечению устойчивости, территориальной целостности государства и совершенствованию взаимосвязей между его составными частями — территориальными образованиями.

Территориальная организация государства должна не только выполнять функцию деления территории России и ее субъектов на определенные части, в соответствии с чем и будут строиться и функционировать система органов власти и система местного самоуправления; при этом также должны обеспечиваться устойчивость и целостность России, комплексное и социальное развитие соответствующей территории, защита прав и интересов конкретного человека.

В связи с этим совершенствование территориальной организации Российского государства должно происходить по двум направлениям: с одной стороны, в русле обеспечения целостности и устойчивости федеративного государства, развития федерального законодательства и укрепления федеральных органов власти, с другой — обеспечения становления субъектов Российской Федерации, региональных структур власти, в том числе укрепления и развития местного самоуправления. Эти направления должны развиваться совместно, потому что всякое преувеличение того или другого ведет неизбежно либо к укреплению централизма и унитаризма, либо, наоборот, к распаду российской государственности.

Значение территориальной организации Российского государства трудно переоценить. Она складывается в основном из трех основных составляющих:

1. Территориальная организация государства как *условие организации государственной власти*:

во-первых, выступает естественным средством обеспечения политической деятельности и важнейшим условием саморазвития общества. Многочисленные партии, движения, иные политические группы и организации и их отделения на местах в условиях федеративного государства получают возможность выражения своих интересов и приложения сил на различных "этажах" территориального устройства России. Проходя своеобразный политический фильтр на выборах в органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, они приобретают опыт достижения высших постов в государстве и испытывают уже меньшее желание прибегнуть к неконституционным формам и методам изменения положения дел. Именно с этой точки зрения правильная территориальная организация государства позволяет не только "выпускать пар" из горячих политиков, но и обеспечивать политическую стабильность;

во-вторых, территориальная организация государства позволяет разрешать любые конфликты в любом субъекте федерации. В условиях реального федерализма можно использовать более широкую палитру территориальных образований. Жесткий централизм неизбежно требует разрешения таких конфликтов только "сверху", только с позиции силы федеральных органов — со всеми вытекающими отсюда результатами. Использование же многообразных территориальных образований в Российском федеративном государстве позволяет включать и многообразные нестандартные компенсаторные механизмы, чтобы соответствующая территория ответственно и без участия Москвы разрешала свои проблемы и тем самым решала проблемы единой России.

Одним из таких важнейших механизмов согласования интересов в Российской Федерации является развитое местное самоуправление. Ограничивая произвол региональных властных структур, местное самоуправление через систему муниципальных образований позволяет в целом обеспечивать территориальную целостность страны и поддерживать демократические преобразования.

В тех случаях когда взаимоприемлемые компромиссы в территориальных образованиях становятся невозможны, федеральные органы исполнительной власти могут вынужденно взять на себя функции по временному управлению соответствующим территориальным образованием в целях обеспечения общенациональных интересов Российской Федерации, не прерывая политико-правовые возможности согласительных процедур, принципы которых заложены в ст. 85 Конституции Российской Федерации.

В России после смены советского государственного строя еще не сформированы новые и устойчивые демократические традиции и, по сути, не сложилось полноценное правовое гражданское общество; поэтому именно территориальная организация Российского федеративного государства должна стать условием и фактором гармонизации и стабилизации отношений между органами власти всех уровней, надежной защитой от их произвола по отношению друг к другу. Целью такой организации отношений власти будет соблюдение прав человека — независимо от того, в какой части Российского государства он проживает.

2. Территориальная организация как *средство государственного устройства России.*

Совместное проживание многонационального народа на российской земле — немаловажный повод заглянуть в будущее российской государственности. А если к этому прибавить проблемы коренных народов Севера, компактное проживание целого ряда малочисленных этносов, издержки активных миграционных процессов из стран бывшего СССР, с юга России и связанные с ними изменения этнических пропорций в составе населения юга, центральной части России или Дальнего Востока, то получается еще один самый сложный комплекс факторов, влияющих на территориальную организацию Российского государства.

В связи с этим следует сделать следующие выводы:

во-первых, доставшиеся от бывшего национально-государственного и административно-территориального устройства СССР территориальное устройство России и количество субъектов Российской Федерации являются следствием вынужденного долговременного переходного периода и результатом сознательного политического компромисса федеральных и региональных властей, итогом чего должна стать естественная самонастройка горизонтальных и вертикальных связей в государстве;

во-вторых, закрепление Конституцией Российской Федерации количественного состава субъектов Федерации и их равноправие уже сегодня позволяют начать поиск принципов качественно нового территориального устройства государст-

ва и осуществлять постепенный переход к естественному экономическому сближению субъектов Российской Федерации, формированию новых единых территориальных образований субъектов Российской Федерации без силового воздействия со стороны федеральных властей;

в-третьих, наличие большого количества субъектов Российской Федерации не является критическим и не подлежащим дальнейшему расширению, если иметь в виду необходимость переходного периода к новым экономическим отношениям, эффективность управления народным хозяйством и обеспечение целостности государства. В то же время учет особенностей и удовлетворение специфических возможностей территориальных образований сегодня следует решать не в плоскости реализации их особых национально-этнических претензий на государственность или иного изменения правового статуса, а в использовании механизмов национально-культурной автономии, экономической интеграции, поиске новых межтерриториальных отношений.

3. Территориальная организация государства служит *основой государственного управления* и должна:

решить проблему единства системы исполнительной власти Российской Федерации и деятельности территориальных подразделений государственных органов федеральной власти;

содействовать реализации совместных полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

способствовать внутридоговорной практике по взаимной передаче прав на осуществление полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

способствовать территориальной координации в пределах определенной территории (России в целом, территории субъекта Российской Федерации, экономического района, административно-территориальной единицы и т. д.), обеспечивать согласованную работу различных государственных органов, органов местного самоуправления и различных отраслевых ведомств. Территориальная координация позволяет добиться оптимального решения экономических и политических проблем, дает возможность рациональной постановки дела не только в разрезе отрасли, но и в рамках соответствующей территории, способствует решению задач рационального сочетания отраслевого и территориального развития.

С учетом изложенного следует отметить, что территориальная организация должна отвечать сущности, задачам и функциям современного Российского государства. Оно нуждается в такой системе, которая соответствовала бы общим интересам многонационального народа, отвечала бы полной координации усилий в экономическом и социальном развитии, полном обеспечении равноправия граждан всех наций и народностей во всех сферах жизнедеятельности.

СОДЕРЖАНИЕ

Свинарев В.В., Саломаткин А.С.

Комментарий к статье 10 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" . . . 3

Саломаткин А.С.

К вопросу о территориальной организации Российского государства (конституционно-правовой аспект) 22

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Правовое управление Аппарата Совета Федерации

Юридический вестник № 1 (1)

Комментарий к статье 10 Федерального закона
"Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации"

К вопросу о территориальной организации Российского государства
(территориально-правовой аспект)

Материалы представлены
Правовым управлением Аппарата Совета Федерации

Ответственный за выпуск *А.С. Саломаткин*

Редактор *И.Н. Сосна*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Тираж 250 экз. Заказ №