

УДК 342

***КАТЕГОРИЯ «ПОСЕЛЕНИЕ» В КОНТЕКСТЕ
МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ******Упоров И.В.****д.и.н., к.ю.н., профессор**Российская академия естествознания**Краснодар, Россия*

Аннотация. После распада советского государства в начале 1990-х в России стала формироваться обновленная система публичной власти, в том числе предполагающая три уровня: федеральный, региональный (субъекты Федерации) и местный (муниципальный). Наибольшие изменения коснулись местного уровня, когда пришлось формировать муниципальные образования, которых ранее не было, при этом немалые сложности возникали с территориальной организацией местного самоуправления, которая за прошедшие годы претерпела определенные изменения. В статье рассматривается такой вид муниципального образования, как «поселение», выявляются его соответствующие территориальные, социально-правовые и иные признаки. Отмечается, что муниципально-правовая категория «поселение», несмотря на уже более чем двадцатилетнюю практику, по-прежнему не имеет четкого правового регулирования, в частности, это касается критериев отграничения сельских и городских поселений; более того, во внесенном в Государственную Думу ФС РФ проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» поселение как вид муниципального образования вообще не предусматривается, что представляется ошибочным. Анализируются нормы еще действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других нормативно-правовых актов, а также научные труды, где затрагивается заяв-

ленная проблематика. Обосновываются авторские предложения по поднятым в статье вопросам.

Ключевые слова: федеральный закон, местное самоуправление, поселение, муниципальное образование, население, территория.

CATEGORY "SETTLEMENT" IN THE CONTEXT OF MUNICIPAL-LEGAL RELATIONS

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract. After the collapse of the Soviet state in the early 1990s, a renewed system of public authority began to form in Russia, including one that assumed three levels: federal, regional (subjects of the Federation) and local (municipal). The greatest changes affected the local level, when it was necessary to form municipal entities that did not exist before, while considerable difficulties arose with the territorial organization of local self-government, which has undergone certain changes over the past years. The article considers such a type of municipal entity as a "settlement", and identifies its corresponding territorial, socio-legal and other characteristics. It is noted that the municipal-legal category of "settlement", despite more than twenty years of practice, still does not have clear legal regulation, in particular, this concerns the criteria for distinguishing rural and urban settlements; moreover, the draft Federal Law "On General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" submitted to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation does not provide for a settlement as a type of municipality at all, which seems erroneous. The provisions of the Federal Law "On General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" and other regulatory

legal acts, as well as scientific works that address the stated issues are analyzed. The author's proposals on the issues raised in the article are substantiated.

Keywords: federal law, local self-government, settlement, municipality, population, territory.

Ранее, в советском государстве, понятие «поселение» в юридическом смысле не означало формального обозначения территории и характеризовало место, где проживают люди, поскольку действовало только административно-правовое деление всей территории, где на низшем уровне фигурировали «населенные пункты» (села, поселки, города и т.п.), которые, в свою очередь, объединялись в районы, совокупность последних – в автономные республики, края, области, далее следовали союзные республики, и, наконец, единый СССР. Однако в начале 1990-х гг. в России был взят курс на такой путь развития публично-властных отношений, при котором органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что и было зафиксировано в ст. 12 Конституции России[1].

Такой подход потребовал изменения соответствующих территориальных основы на уровне местного самоуправления. И вот уже в 1994 г. в российском законодательстве появляется понятие «муниципальное образование», которое впервые появилось в 1994 г. в Гражданском кодексе РФ в том контексте, что и органы местного самоуправления также могут быть субъектами гражданско-правовых отношений. Затем уже в первом федеральном муниципальном законе 1995 г. (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]) это понятие («муниципальное образование») получило формальное толкование. Однако тогда федеральный законодатель не счел нужными определить единые виды муниципальных образований для всех субъектов Федераций (почему был тогда избран этот подход – это отдельный вопрос[3; 4; 5 и др.]) – это было сделано только в пока еще действующем втором федеральном муниципальном законе с тем же названием («Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [7] – далее Федеральный закон о МСУ. Тем самым к административно-территориальному делению в нашей стране было добавлено муниципально-территориальное деление, и здесь уже категория «поселение» имеет важное юридическое значение, поскольку в поселении, как и в других видах муниципальных образований, формируются свои органы публичной власти на местном уровне.

Здесь под территорией в публично-правовом смысле следует понимать ограниченное определенными границами пространство, в пределах которого постоянно проживают люди, которые самостоятельно формирует властеотношения, основываясь на исторических факторах (географических, экономических, культурологических и др.). Применительно к муниципальным образованиям местные дела занимают обособленное положение, и такие потребности принадлежат не отдельным индивидам, а территориальной общности - коллективу жителей [8, с. 29-34]. Такими территориями на местном уровне и стали муниципальные образования, в том числе поселения.

В Федеральном законе о МСУ предусматриваются два вида поселения – сельское поселение и городское поселение, которые имеют как общие, так и специальные признаки, отличающие их от иных муниципальных образований (общий признак для всех видов муниципальных образований заключается в том, что именно на территории каждого муниципального образования создаются соответствующие органы местного самоуправления, и в этой связи на данном обстоятельстве далее акцент не делается). В Федеральном законе о МСУ понятие сельского и городского поселения раскрывается в ст. 2, где указывается, что сельское поселение представляет собой один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, а городское поселение - только один город или поселок.

При этом важно заметить, что обобщенного понятия «поселение» законодатель не раскрывает, ограничившись указанием на то, что поселение – это

«городское и сельское поселение» (абз. 3 ч. ст. 2 Федерального закона о МСУ), и такой подход представляется не оптимальным, на что ранее еще будет обращено внимание, а здесь пока отметим, что по своим некоторым признакам поселение близко к понятию населенного пункта, но это в муниципальном контексте не тождественные понятия, что, однако не всегда учитывается в муниципальной практике, на что справедливо указывает В.И. Васильев [9, с. 202]. Другие ученые - В.А. Лапин и В.Я. Любовный, касаясь этого вопроса, отмечают, что если термин «населенный пункт» в законе используется в общепринятом значении («место, где живут люди»), то понятие «поселение» дополняется новым содержанием. Поселение - это не просто то место, где живут люди, но «место, в границах которого живущие люди осуществляют местное самоуправление». При этом в границы поселения могут быть включены несколько населенных пунктов [10, с. 39].

Однако такое объяснение представляется недостаточно полным. А между тем уточнить эти понятия важно, поскольку поселение (сельское) может состоять из одного или нескольких населенных пунктов. Кроме того, нужно учитывать, что в Федеральном законе о МСУ понятие «населенный пункт» не определяется, но при этом активно используется. Далее, ни в Земельном кодексе РФ, ни в Градостроительном кодексах РФ понятия «поселение», «населенный пункт» также используется и также не раскрывается. В литературе в этой связи отмечается, что как в земельном праве, так и в градостроительном праве «поселение» означает прежде всего «населенный пункт», в то время как согласно формальному толкованию закона понятие «поселение» в указанных отраслях права может использоваться только в том значении, которое ему дано в другой отрасли права, определяющей государственно-административное устройство страны [11, с. 17]. Здесь имеется в виду прежде всего муниципальное законодательство, но в нем, как мы отмечали, указанные понятия в материальном понимании не раскрываются.

Отсюда следует необходимость более четкого законодательного толкования понятия «поселение», в том числе при анализе положений Федерального закона о МСУ необходимо четко отграничивать употребление термина «поселение» в территориально-географическом (физическом) смысле от термина «поселение», используемого для установления статуса муниципального образования [12, с. 11] (при этом здесь не рассматриваем подробно понятие «населенный пункт», учитывая, что ранее в работах с участием автора этот вопрос был обозначен, в том числе как с исторической точки зрения, так и с точки зрения участия населения в публичных слушаниях при решении территориальных вопросов местного самоуправления [13; 14]).

В этом контексте А.В. Новокрещенов полагает, что применительно к сельским территориям населенный пункт как таксономическое образование должен быть ядром местного самоуправления, более крупные дела берет на себя район, еще более крупные должен брать на себя уезд, то есть предлагается три территориальных уровня местного самоуправления. Степень интегрированное этих образований разная, но всё это территориальные общности, ибо все поселения, так или иначе, замыкаются на какой-то центр. Этот центр - уездный город. При этом базовой территорией местного самоуправления должны быть не городки и поселки и даже не районы, а уезды. Наиболее целесообразной является трехуровневая система местного самоуправления: уезд - район - населенный пункт [15, с. 217].

В целом эта достаточно оригинальная позиция не вызвала практического интереса ученых и специалистов по муниципальному управлению, возможно, потому, что этот социолог предлагал слишком радикальное территориальное преобразование, к чему российское государства не готово ни в организационном, ни в финансовом, ни в социо-культурном плане, но для нас важно то, что он не дает определения понятия поселения. Между тем в литературе предлагаются варианты определения понятия поселения. В частности, указывается, что поселение - это «сельский, городской населенный пункт или несколько

населенных пунктов, объединенных общей территорией. В состав территории городского поселения могут входить один город или поселок, а также территории, предназначенные для развития его инфраструктуры в соответствии с генеральным планом. На этих территориях могут находиться поселки и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями» [16, с. 37]. Согласно другой точке зрения под поселением понимает место, где компактно (на определенной ограниченной территории) проживают люди [17, с. 11]. Однако данная формулировка не отражает того обстоятельства, что населенные пункты складываются в большинстве своем исторически, кроме того, необходимо унифицировать данное понятие с другими отраслями права, а для этого нужно показать связь поселения с местным самоуправлением [19, с. 38].

Кроме того, необходимо, как отмечалось выше, определить поселение как родовое понятие, то есть общее как для сельской, так и городской местности. При этом следует иметь в виду, что поселение как муниципальное образование не функционирует само по себе - оно в обязательном порядке входит в состав муниципального района. Важно при этом отметить, что поселение в рассматриваемом нам контексте – это муниципально-правовая территориальная категория, в то время как населенный пункт относится к административно-территориальному делению, при этом возможно совпадение, когда один сельский (городской - всегда) населенный пункт является сельским (городским) поселением (например, город Крымск Краснодарского в одних и тех же территориальных границах края с точки зрения административно-правового деления является «населенным пунктом», а с точки зрения муниципально-территориального деления – «городским поселением»).

При этом нынешние поселения ранее всегда были территорией, население которой в той или иной форме участвовало в формировании местных органов власти и решении вопросов местного значения - и в Российской империи, и в СССР и тем более в постсоветской России, и особенно наглядно это видно на примере российских городов, что достаточно подробно изложено в литера-

туре[20]. Изложенное дает основание полагать, что под поселением как видом муниципального образования следует понимать исторически сложившуюся общую территорию одного или нескольких населенных пунктов, в границах которой постоянно проживающее население осуществляет местное самоуправление.

В этом контексте некоторые законодательные решения в последние годы представляются неоднозначными. Так, на основе известных конституционных поправок-2020 [20] был разработан и внесен в ГД ФС РФ проект нового (третьего по счету) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [21] (далее – Проект федерального закона о МСУ), и этот закон должен, очевидно, заменить пока еще действующий Федеральный закон о МСУ.

Этот Проект федерального закона о МСУ в целом отражает объективно складывающуюся в России ситуацию, при которой органам госвласти субъектов Федерации приходится все чаще вторгаться в сферу местного самоуправления – с тем, чтобы не допустить положения, когда, например, конституционные права граждан, обеспечение которых зависит прежде всего от местной власти, жители не могут реализовать, и в этом смысле характерным является само указанное выше название Проекта федерального закона о МСУ. Вместе с тем при раскрытии территориальной организации местного самоуправления указывается, что местное самоуправления будет осуществляться только в городских округах, муниципальных округах и во внутригородских территориях городов федерального значения.

И тем самым такой вид муниципальных образований как поселения (городские и сельские, а равно и внутригородские районы) согласно Проекту федерального закона о МСУ подлежат упразднению. Очевидно, если такое решение состоится, это будет ошибкой – ведь именно в поселениях, на сравнительно небольших территориях, население может проявить свою инициативу в решении вопросов местного значения и тем самым развивать гражданское об-

щество, уровень которого в России остается низким. Такой подход по этому и другим вопросам вызвал дискуссию в правовой литературе [22; 23; 24 и др.]

Другое дело, учитывая, органы местного самоуправления поселений в настоящее время не могут пока еще эффективно решать поставленные им задачи, следует уменьшить для них количество вопросов местного значения – с тем, чтобы они были реальными, и на этот счет уже обращается внимание в муниципально-правовой литературе [25, с. 132; 26, с. 55]). А в городских и муниципальных округах целесообразно сформировать не органы местного самоуправления, а органы государственной власти субъектов Федерации, которые, располагая гораздо большими ресурсами, будет более эффективно решать такие важные для населения вопросы, как здравоохранения, образование и др. Со временем, по мере обретения органами местного самоуправления необходимого опыта, полномочия поселений могут быть расширены. Но нужно объективно оценивать такого рода социально-правовые процессы – они займут много времени, скорее, всего несколько десятилетий, прежде чем поселения смогут в должной мере исполнять тот огромный перечень вопросов местного значения, который в настоящее время они обязаны исполнять согласно действующему законодательству.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2025).

2. ФЗ-154 от 25.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506.

3. Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л. Муниципальное право России. М., 2010.

4. Леонов С.Н. Структурные и финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в России. 30 лет поиска // Известия Байкальского государственного университета. 2021. № 2. С. 129-139.

5. Годун П.А. Исторический опыт развития местного самоуправления в Калининградской области в 1995-2003 годах // Ретроспектива: Всемирная история глазами молодых исследователей. 2015. № 9. С. 68-78.

6. ФЗ-131 от 06.10.2003 (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2025).

7. ФЗ-131 от 06.10.2003 (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2025).

8. Шарнина Л. А. Формы муниципально-территориальных изменений и соответствующие им гарантии учета мнения населения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 29-34.

9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31. 01. 2022 г.).

9. Васильев В.И. Муниципальное право России. - М.: Юстицинформ, 2008.

10. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. - М.: Дело, 2005. 245 с.

11. Базаркин Д., Лобачев Е. О землях населенных пунктов // ЭЖ-Юрист. 2007. № 1. С. 17-18.

12.. Дементьев А.Н. Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований. М.: Ин-т муниц. образ., 2004. 108 с.

13. Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образова-

ниях (проблемы теории и практики). Москва, 2008.

14. Звягольский А.Ю., Турицын И.В., Упоров И.В., Епифанцев А.А. Местные Советы депутатов трудящихся в послевоенное время (1945-1953 гг.): организационно-правовые основы формирования и деятельности: монография. Москва, 2016.

15. Новокрещенов А.В. Самоорганизация территориальных общностей как основа становления и развития местного самоуправления: дис. ... д-ра социол. наук. Екатеринбург, 2003. 404 с.

16. Система муниципального управления / Под ред. Б.В. Зотова. СПб.: Питер, 2007. 555 с.

17. Лабутин А.К. Территориальное устройство Российской Федерации: организационно-правовые вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2006. 216 с.

18. Воронин Ф.Г. Местом жизни пренебречь нельзя // Муниципальная власть. 1998. № 3. С. 38.

19. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты / Астафичев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н., Зайцева-Савкович Е.В., Ирхин И.В., Карцев Б.В., Касаткина С.С., Кожевников О.А., Комарова В.В., Корабельникова Ю.Л., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мартынова С.Э., Мархгейм М.В., Питрюк А.В., Пешин Н.Л., Расихина Л.Ф., Соколова А.И., Сюнберг К.К. и др. Москва, 2020.

20. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 14.01.2025).

21. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 24. 12. 2024).

22. Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // *Oeconomia et Jus*. 2022. № 2 С. 61-72.

23. Аверин А.Н., Понеделков А.В., Максимов М.В. Развитие местного самоуправления в современном российском обществе // *История. Культурология. Политология*. 2024. № 1. С. 105-110.

24. Якимчук Н.Н. К вопросу об укрупнении муниципальных образований в России и за рубежом: причины, цели, результаты // *Вестник Академии знаний*. 2024. № 4. С. 659-658.

25. Бородин И.А. Проблемы правового регулирования деятельности сельских поселений // *Эпоха науки*. 2020. № 24. С. 130-133.

26. Образцова С.В. Территориальные особенности сельских поселений и их влияние на реализацию вопросов компетенции сельских поселений // *Евразийский Союз Ученых*. 2020. № 9(78) С. 54-60.

Оригинальность 78%