В.А. Черкасов,
заместитель главы Администрации Тамбовской области

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Одна из причин усиления федерального участия в правовом регулировании организации местного самоуправления (МСУ) – серьезные пробелы в соответствующей нормативной базе. Хотя субъекты Российской Федерации сохранили некоторые свои полномочия, их участие в нормативном решении многих вопросов МСУ теперь не предусмотрено. Таким образом, содержание общих принципов организации МСУ, находящихся, согласно Конституции РФ, в совместном ведении РФ и ее субъектов, в новом Законе выглядит иначе, чем в прежнем. Их «федеральная составляющая» теперь в большей степени перевешивает «региональную». На федеральный уровень вынесено решение вопросов, многие из которых уже апробированы в региональном законодательстве.

С принятием нового Федерального закона изменилась система всех правовых актов о МСУ. Смысл изменений состоит в том, чтобы повысить эффективность деятельности органов МСУ в решении вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий, привести нормативную модель МСУ в соответствие с социальной практикой.

Концептуальное положение о двухуровневой территориальной организации местной власти соответствует как конституционным положениям, так и международным признанным нормам, традициям и реальной практике, как организации МСУ в 1990–1993 гг. и государственного управления на местном уровне в советский период, так и организации государственного управления на местном уровне и местного территориального управления в субъектах РФ с сентября 1993 г. по настоящее время.

Положения нового закона о введении двухуровневой системы для тех субъектов РФ, в которых отсутствует МСУ либо действует одноуровневая модель, будут являться своего рода механизмом, обеспечивающим реализацию конституционной территориальной модели МСУ, детализированной в Федеральных законах[1]. Однако в отно-

[1] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обеспечении консти-

шении тех субъектов РФ, которые полностью исполнили предписания Федерального закона, предложенные механизмы и критерии установления границ муниципалитетов могут привести к пересмотру существующих границ не только на уровне сельских округов и поселков, но и между районами.

Анализ территориальной основы МСУ показывает, что в настоящее время практически во всех субъектах РФ (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга)[1] существует двухуровневая система управления на местном уровне в виде трех основных вариантов: 1) государственное управление в административных границах районов и МСУ в административных границах городов, поселков и сельских округов, существовавших до 1993 г.; 2) двухуровневое МСУ в административных границах районов, городов, поселков, сельских советов (сельских округов), существовавших до 1993 г.; 3) одноуровневое МСУ в административных границах районов и городов, местное территориальное управление в административных границах сельских округов и поселков в границах, существовавших до 1993 г.

Эти схемы имеют особенности в ряде субъектов РФ, такие, например, как совмещение районного и городского уровня самоуправления в одном – районном, отсутствие или наличие одноименного с городом районного уровня на территориях, непосредственно примыкающих к городам – центрам субъектов Российской Федерации, и т. д.

Преобразования в области территориальной организации могут быть направлены на изменение как территориального деления, так и структуры территориального устройства субъекта РФ. В первом случае изменения затрагивают правовое положение отдельных административно-территориальных единиц (далее – АТЕ), во втором – вносятся изменения в систему видов АТЕ, уровней территориальной организации субъекта РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает следующие формы преобразования муниципальных образований: объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. В п. 2 ст. 13 устанавливается, что преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъек-

туционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

[1] В городах сложилась трехуровневая система государственного управления с отдельными элементами самоуправления в границах специально созданных для этих целей районов в Москве и округов в Санкт-Петербурге.

тов РФ по инициативе населения, органов МСУ, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов власти.

Изменение *территориального деления* субъекта РФ в зависимости от правовых последствий может иметь формы: а) связанные с образованием (возникновением) и упразднением (прекращением существования) АТЕ; б) связанные с изменением отдельных элементов статуса АТЕ (границ, наименований и т. д.).

Изменение *структуры территориального устройства* – процесс более сложный и масштабный по степени глубины и охвата производимых преобразований, он всегда сопровождается комплексным изменением административно-территориального деления. В соответствии с пп. «л» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» порядок изменения административно-территориального субъекта РФ определяется законом субъекта РФ.

Специфика изменения территориального устройства заключается в том, что, в отличие от установления территориального устройства, имеющего форму комплексного закрепления всех элементов административно-территориального устройства, оно производится путем принятия индивидуальных решений по отдельным его вопросам. При этом особое значение приобретает закрепление процессуальных аспектов реализации права законодательной инициативы, позволяющих обеспечить обоснованность, эффективность изменений, вносимых в территориальное устройство, максимальный учет мнения лиц, интересы которых эти изменения затрагивают. В соответствии с законодательством субъектов РФ данные аспекты, в частности, включают:

а) особый (ограниченный) круг субъектов, наделенных правом внесения предложений об изменении административно-территориального устройства на рассмотрение законодательного (представительного) органа власти; в ряде субъектов ЦФО (Белгородская, Брянская, Курская области) – это исключительно высшее должностное лицо либо высший орган исполнительной власти субъекта РФ, в некоторых регионах данное право предоставлено также органам МСУ, действующим на территории соответствующих административно-территориальных единиц (Воронежская, Липецкая, Рязанская, Смоленская области). В некоторых субъектах ЦФО право инициирования изменения административно-территориального устройства предоставляется всем субъектам права законодательной инициативы, но при этом предусматривается обязательное наличие заключения органов исполнительной власти по соответствующему вопросу (Орловская область);

б) особые требования к составу документов и материалов, вносимых одновременно с предложением об изменении административно-территориального устройства, которые, как правило, должны содержать: выражение мнения органов исполнительной власти субъекта РФ, действующих на соответствующей территории органов МСУ; обоснование целесообразности вносимых изменений с указанием необходимых справочных данных об административно-территориальной единице (площадь, численность населения, количество населенных пунктов, основные объекты промышленности, социально-культурной сферы и т. д.); изложение экономических, финансовых последствий предполагаемого изменения; схематическое изображение предполагаемого изменения на карте;

в) выражение мнения населения, проживающего на соответствующей территории, о предполагаемом изменении административно-территориального устройства.

В некоторых законах субъектов не дается определение видов изменений административно-территориального устройства, а лишь устанавливается процедура данных изменений. Например, в законе Тамбовской области от 21 июня 1996 г. «Об административно-территориальном устройстве Тамбовской области» в ст. 10 говорится, что образование, объединение и упразднение районов, установление и перенесение их административных центров, образование поссоветов, сельсоветов проводятся Тамбовской областной думой по представлениям соответствующих районных представительных органов, согласованным с исполнительными органами местного самоуправления и Администрацией области с учетом мнения населения соответствующих административно-территориальных образований[1]. Таким же образом данный вопрос регулируется в Белгородской, Брянской, Липецкой, Тульской и других субъектах ЦФО.

Основаниями образования АТЕ могут служить: изменение структуры административно-территориального устройства субъекта РФ, т. е. образование нового уровня территориальной организации субъекта РФ; изменение границ субъекта РФ – присоединение к субъекту РФ новой территории; фактическое возникновение нового населенного пункта; объединение территорий нескольких АТЕ; разделение территории АТЕ.

Последние два основания предполагают определенную реорганизацию территории существующих АТЕ, которая может иметь следствием уменьшение размеров территории либо упразднение АТЕ.

[1] См.: Закон Тамбовской области от 21 июня 1996 г. «Об административно-территориальном устройстве Тамбовской области»//Тамбовская жизнь. 1996. 24 июня.

Образование новой АТЕ должно быть обоснованным, целесообразным; соответствующая территория должна отвечать критериям, установленным для соответствующего вида АТЕ. Так, согласно п. 1 ст. 6 Закона Воронежской области «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области» закрепляется комплекс особых условий, при соблюдении которых допускается создание новой АТЕ: «...при соблюдении всех прочих установленных настоящим Законом требований любая новая АТЕ высшего уровня может быть образована лишь при условии, что в ее пределах имеется налогооблагаемая база, достаточная для того, чтобы обеспечить установленный законодательством уровень закрепленных доходов для минимального бюджета образуемой территории, а также при условии, что и в оставшейся части прежней АТЕ высшего уровня также остается налогооблагаемая база, достаточная для формирования установленного законодательством уровня закрепленных доходов для минимального бюджета. При этом никакая новая АТЕ не может быть организована либо существующая АТЕ не может быть уменьшена посредством отделения части территории, если ее население составит менее 10 000 человек».

Важнейшей стороной правового положения АТЕ является ее взаимосвязь с территориальной организацией МСУ. АТЕ, в границах которой организовано МСУ, приобретает статус муниципального образования, что определяет существенную специфику ее правового положения.

При установлении административно-территориального устройства создание муниципальных образований носит системный характер, охватывая определенные уровни территориальной организации субъекта РФ. Изменения, вносимые в территориальную организацию МСУ, не должны нарушать структуру данной организации, осуществляться с соблюдением основных начал регулирования территориальной основы МСУ. Кроме того, при изменении границ территорий, в которых осуществляется МСУ, должен соблюдаться конституционный принцип учета мнения населения соответствующих территорий.

В соответствии с новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до 1 января 2005 г. органы государственной власти субъектов РФ обязаны были установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района. С учетом ограниченного времени на проведение всех работ по установлению границ допускается утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. При этом границы муниципальных образований подлежат описанию и

утверждению в соответствии с требованием градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2007 г.

Общий подход в отношении существующих на момент вступления в силу главы «Заключительные и переходные положения» этого закона состоит в том, что муниципальные образования сохраняются в прежних границах, а их изменение и преобразование допускается исключительно в порядке и по основаниям, установленным указанным законом. В частности, изменение границ и преобразование муниципальных образований (в том числе наделение городских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу настоящей статьи, статусом городских округов) проводится по инициативе населения, органов МСУ, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов власти при реализации процедур учета мнения населения (голосование, сходы граждан, решения представительных органов муниципальных образований). При этом в отношении городских и сельских поселений, являющихся муниципальными образованиями, требования о численности населения, об установлении размеров территории в соответствии с численностью населения не применяются. Наделение городских, сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющего муниципальным образованием, статусом городских, сельских поселений, не является изменением границ, преобразованием указанного района.

В статье 11 вводятся критерии для установления границ муниципальных образований. В пункте 8 ч. 1 ст. 11 предоставляется право субъектам РФ наделять статусом поселения сельские населенные пункты с численностью населения и менее 1000 человек. Кроме того, в соответствии с законами субъектов РФ, требования о пешей доступности центра поселения могут не применяться при установлении границ поселений с численностью населения 100 человек на малонаселенных и труднодоступных территориях.

Для установления границ территорий районов вводятся следующие основные принципы и критерии: а) границы района не могут пересекать границы поселения (п. 16 ч. 1 ст. 11); б) территории городских округов не входят в состав территорий районов (п. 14 ч. 1 ст. 11); в) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов (п. 2 ч. 1 ст. 11).

Некоторые из приведенных критериев и принципов очевидны и их можно было бы не включать в закон. К ним, например, относятся правила непересечения друг с другом территориальных границ поселений, населенных пунктов и районов.

Если при установлении границ использовать только строгие принципы и критерии, не допускающие оценочного толкования, то при установлении границ сельских поселений число таких критериев и принципов составляет, по меньшей мере, три. При этом критерий пешей доступности можно представить в виде расстояния от центра сельского поселения до наиболее удаленного населенного пункта (в пределах от 7 до 10 км). Таким образом, условная максимальная площадь сельского поселения будет составлять территорию, эквивалентную площади круга с радиусом, равным не менее 7–10 км. Установление же конкретных размеров территорий на основании критерия пешей и транспортной доступности будет определяться субъектами РФ. Очевидно, что размеры таких территорий в каждом субъекте РФ будут свои.

В субъектах РФ с высокой плотностью населения критерий пешей доступности не будет оказывать существенного влияния на определение границ сельских округов, поскольку максимальная площадь территории сельского поселения, определенная таким образом, оказывается сравнимой с площадью территорий некоторых районов. Аналогично критерий транспортной доступности для определения границ района также не будет играть решающего значения.

Важнейшее значение при определении границ территорий сельских и городских поселений будут иметь оценочные критерии и принципы, на основе которых субъекты РФ могут устанавливать границы муниципальных образований. В частности, именно в сфере ведения субъектов РФ будет находиться решение таких вопросов, как установление площади поселений и районов на малонаселенных территориях будет осуществляться субъектами РФ, исходя из следующего дополнительного условия: в границы района включаются территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также межселенных территорий; включение в состав городского поселения либо в состав сельских поселений (а значит, и в состав территории районов) сельских населенных пунктов численностью населения менее 3 тыс. человек (для малонаселенных территорий – менее 1тыс.); наделение статусом поселений сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс.человек.

Таким образом, несмотря на наличие критериев и принципов, содержащихся в ст. 11 закона, установление конкретных механизмов их реализации будет зависеть от воли законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. При этом возможны, по меньшей мере, три следующих варианта реализации правовых норм Федерального закона о территориальной организации местной власти: 1) сохранение существующих в субъекте РФ территориальных границ; 2) изменение границ муниципальных образо-

ваний, основанное на политических, социально-экономических, управленческих, исторических и других мотивах; 3) изменение территориальных границ и изменение существующих территорий муниципальных образований.

Вариант первый. Муниципальными образованиями будут являться территориальные единицы в границах тех территорий, в которых в настоящее время осуществляются функции МСУ либо органами местной власти, или образованными ими территориальными структурами, либо территориальными органами государственной власти. Перечень муниципальных образований первого и второго уровня для этого будет соответствовать территориальному делению субъектов РФ[1].

Вариант может быть реализован практически во всех субъектах РФ за исключением тех малонаселенных субъектов, в которых необходимо будет учитывать требование п. 2 ч. 1 ст. 11 законопроекта о выведении межселенных территорий в малонаселенных субъектах из-под юрисдикции МСУ. Последнее означает, что на этих территориях полномочия МСУ будут объективно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ либо через специально созданные для этого территориальные органы исполнительной власти субъектов, либо, что наиболее вероятно, через органы МСУ районного уровня, в границах которого находятся межселенные территории, либо к границам которого они примыкают. Установление размеров межселенных территорий будет полностью зависеть от политического решения субъектов РФ. Прогнозируемое содержание такого решения в субъектах РФ – установление максимально возможной площади межселенных территорий.

Этот вариант, несмотря на недостатки, наиболее приемлем, поскольку позволит осуществить любые преобразования через установленные процедуры, позволяющие учитывать мнение всех уровней власти и населения муниципальных образований при таких трансформациях.

Вариант второй. Характеризуется возможностью избирательного, в том числе произвольного ситуативно-волевого подхода к изменению территорий муниципальных образований. В частности, в силу положений п. 7 ч. 1 ст. 11 в состав городского поселения и городского округа могут быть введены сельские населенные пункты численностью менее 1000 человек, выведенные из состава района и сель-

[1] См., например: *Говоренкова Т.М., Жуков А.И.* Россия. Федеративное устройство, административно-территориальное деление и муниципальное устройство субъектов Федерации. Справочник и комментарий. Ч. 1. М., 2000; СССР: Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1987 года. М., 1987.

ского округа. Данная норма, полагаем, содержит логическую ошибку, поскольку населенные пункты входят, как правило, в сельские АТЕ, а в городские – как исключение из правил. На территориях с высокой плотностью населения в состав города может быть включено большое число сельских населенных пунктов, прилегающих к границам города, что равнозначно лишению права образования первичного уровня МСУ в этих населенных пунктах и превращению городской территории в район. В этом случае не исключается намеренное ослабление по политическим соображениям наиболее развитых в экономическом отношении муниципалитетов, а также муниципалитетов, осуществляющих в настоящее время полномочия района и города.

Вариант третий. Характеризуется изменением всех административно-территориальных границ муниципальных образований на уровне районов и территориальных границ единиц местного управления на уровне сельских округов, изменения статуса ныне существующих городских муниципальных образований, особенно малых и средних городов и некоторых поселков. В конечном счете такой вариант приведет к произвольному, а в ряде случаев и конъюнктурно-политическому дроблению существующих муниципальных единиц. Последнее позволит создать условия для фактического подчинения экономически «слабых» муниципалитетов субъектам РФ, что в лучшем случае реально восстановит государственное управление на местном уровне, в худшем – дискредитирует идею МСУ.

В рабочих вариантах рассматриваемого закона установление общих принципов определения границ предполагалось закрепить за федеральным центром. Однако в законе таких принципов не содержится, за исключением нижнего предела численности населения муниципального образования первого уровня. Проведение процедур преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований базируется на следующих принципах: обеспечения гарантий прав граждан на участие в МСУ; учета исторических и иных местных традиций; сохранения целостности территории субъекта и управляемости субъекта; соблюдения интересов муниципальных образований и интересов субъекта РФ; гласности при решении вопросов преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований; равенства статусов муниципальных образований; наличия экономических и социальных условий для решения вопросов местного значения.

Полномочия по установлению границ территорий муниципальных образований, установлению статуса большинства из них принадлежат субъектам РФ. В случае принятия такого решения органы государственной власти субъектов становятся основным институтом, координирующим проведение реформы местной власти. Установление

и изменение границ муниципальных образований, как и прежде, относится к компетенции субъектов РФ. Но теперь это будет делаться в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом. Главный фактор, с учетом которого будут определяться размеры территорий сельских и городских поселений, – численность их жителей, а также возможность для жителей сельских поселений и муниципальных районов в короткий срок добираться до центра муниципальных образований. Территории всех поселений, за исключением городских округов, а также возникающие на малонаселенных территориях межселенные территории включаются в границы муниципальных районов. «Бесхозных» территорий теперь не будет. Городскими округами должны становиться относительно крупные города и поселки с развитой инфраструктурой.

Муниципальное образование каждого типа – поселение, муниципальный район, городской округ – решает свой круг вопросов местного значения. Если прежде предметы ведения муниципальных образований различных уровней должны были разграничиваться законами субъектов РФ (чего на практике почти не было), то теперь их исчерпывающие перечни закреплены Федеральным законом.

Наряду с приобретением или утратой территорией статуса муниципального образования к формам изменения административно-территориального деления субъекта РФ, не связанным с образованием и упразднением АТЕ, относится преобразование последних. Основанием такого преобразования является утрата территорией признаков, присущих АТЕ одного вида, и (или) приобретение ею признаков АТЕ другого вида.

Изменение границ АТЕ может быть обусловлено необходимостью адаптации ее территории к изменившимся природно-географическим, экономическим, социально-демографическим условиям. При изменении границ территорий, в которых осуществляется МСУ, необходим, как уже отмечалось, учет мнения населения. В остальном порядок изменения границ АТЕ должен быть идентичен порядку их установления.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ по инициативе населения, органов МСУ, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов власти в соответствии с Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов МСУ, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется их решениями.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений. Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его такового осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения этого городского поселения, а также населения муниципального района, из состава которого оно выделяется (в состав которого включается). Мнение населения городского поселения и муниципального района выявляется путем голосования, проводимого раздельно на территориях городского поселения и муниципального района, из состава которого оно выделяется (в состав которого включается). Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Образование муниципального образования (закрепление за АТЕ статуса муниципального образования) может быть осуществлено как при создании новой АТЕ, так и при закреплении статуса муниципального образования за АТЕ, которая ранее такого статуса не имела. В границах поселения муниципальное образование создается в безусловном порядке при наличии соответствующей воли населения, выраженной им в установленном законодательством порядке (на собрании (сходе), конференции жителей, путем опроса населения и т. д.). Что касается «искусственных» АТЕ, то новые муниципальные образования должны создаваться только в тех из них, которые в структуре административно-территориального устройства субъекта РФ относятся к уровням (уровню), предусмотренным законом субъекта РФ для организации местного самоуправления.

Упразднение муниципального образования может быть произведено: 1) вследствие полного упразднения АТЕ, в границах которой организовано местное самоуправление; 2) при снятии с АТЕ статуса муниципального образования.

В первом случае основаниями упразднения муниципальных образований могут быть: а) разделение АТЕ; б) объединение ее с другой

АТЕ; в) присоединение к другой АТЕ; г) превращение поселения в незаселенную территорию. Во втором случае: а) изменение уровня территориальной организации субъекта РФ, на котором предусмотрено формирование МСУ; б) волеизъявление населения поселения (при условии, что при упразднении муниципального образования поселение будет охвачено сферой действия МСУ в силу вхождения в более крупное муниципальное образование, либо создания на территории поселения более мелких муниципальных образований).

Иные варианты упразднения муниципальных образований приводят к нарушению таких принципов территориальной организации МСУ, как соответствие общей структуре административно-территориального устройства субъекта РФ, повсеместность осуществления МСУ и запрет на лишение населения поселения права на МСУ.

В качестве основания объединения муниципальных образований должно рассматриваться исключительно объединение АТЕ, в границах которых организовано МСУ. В противном случае будет нарушен принцип соответствия территориальной организации МСУ общей структуре административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.