

**Глава 3. Административно-территориальное устройство субъектов
Российской Федерации и местное самоуправление.
Бюджетно-правовой статус республики**

**§ 1. Административно-территориальное устройство республики
и организация местного самоуправления**

Соотношение административно-территориального деления и местного самоуправления представляет научный и практический интерес. Как правильно отмечает В.И. Васильев, «... организационно-правовые институты "административно-территориальное деление" и "территориальное устройство местного самоуправления", хотя и тесно связаны, не являются идентичными. Территории муниципальных образований и административно-территориальные единицы могут, как сейчас, совпадать, а могут и не совпадать. В этой связи 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».

К сожалению, Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устранился от определения этого соотношения, передоверив решение этой задачи законодательству об административно-территориальном делении субъектов Федерации, благо такой закон есть почти в каждом регионе¹.

Под административно-территориальным устройством следует понимать деление территории государства, а в федеративном государстве – территории его субъектов на части (территориальные единицы), в рамках которых осуществляются определенные государственные функции, самоуправление населения (местное самоуправление), создаются государственные органы и органы местного самоуправления. Иногда применяется термин «административно-территориальное деление». В целом в федеративном государстве употребляется понятие «государственное устройство», а в его субъектах – «административно-территориальное устройство», которое, если обратить внимание, состоит из двух частей. Это территориальное устройство (касается территории) и административное устройство, то есть в рамках территориальных единиц учреждаются органы государственной администрации и осуществляется государственное управление, что является базой для осуществления местного самоуправления.

Нельзя в этой связи в полном объеме согласиться с авторами Комментария к Федеральному закону от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве», утверждающими, что словосочетание «административно-территориальное образование субъекта РФ» заменено на слова «муниципальный район». По их мнению, это соответствует гл. 2 ФЗ от 6 октября 2003 г., провозгласившей деление территории

¹ *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 5.

ктов РФ по территориальному, а не по административно-территориальному принципу¹.

В настоящее время формально сохраняет юридическую силу Указ Президента Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Данный указ должен быть приведен в соответствие с положениями Конституции РФ 1993 г., предусматривающими иной порядок разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

В целом, анализ ст. 71, 72, 73 Конституции РФ, исходя из остаточного принципа предметов ведения субъектов РФ, позволяет сделать вывод о том, что административно-территориальное устройство (деление) входит в предметы ведения республик и иных субъектов РФ, что также подтверждено Постановлением Конституционного Суда от 27 января 1997 г. № 1П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»². На взгляд, данный вывод нуждается в уточнении. В.Е. Чиркин отмечает: «... в реализации законодательной компетенции исключительно республик в соответствии с п. 4 ст. 76 Конституции РФ (вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов) необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 73 Конституции РФ вне предметов исключительного ведения Федерации и совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов республики обладают всей полнотой государственной власти, т. е. верховенством. Однако точность этой формулировки вызывает определенные сомнения. Авторчество субъектов РФ связано с Конституцией РФ. Исходя из этого, можно говорить о всей полноте государственной власти субъекта Федерации»³. Видимо, это положение касается и административно-территориального деления республик, не говоря уже о других субъектах РФ. Здесь мы также имеем дело с предметом совместного ведения.

Профессор С.А. Авакьян предлагает передать решение вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ в предмет ведения Российской Федерации. Он пишет: «К ведению Федерации, согласно ст. 71 Конституции РФ, относятся "федеративное устройство" и территория Российской Федерации»⁴. А каждая территориальная единица – это часть территории субъекта и, в конце концов, часть территории всего Российского государства⁵.

¹ Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и Федеральный закон «О землеустройстве» / Правовая система «Консультант Плюс».

² Собрание законодательства Российской Федерации 1997. № 5. Ст. 7.

³ Чиркин В.Е. Предмет ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, subsidiarность // Государство и право. 2002. № 5. С. 8.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России. С. 140.

⁵ См.: там же.

Законодательным Собранием Омской области предпринята попытка разрешения данной проблемы. Разработан и внесен в Государственную Думу РФ проект Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов РФ», где предлагается отнест:

1) к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства субъектов РФ:

– «установление общих принципов правового регулирования административно-территориального устройства субъекта РФ;

– согласование образования и упразднения административно-территориальных единиц субъекта РФ, установления и изменения их границ в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

– образование и упразднение закрытых административно-территориальных образований, установление и изменение их границ;

– установление и изменение наименований административно-территориальных единиц;

– организация федеральной системы учета административно-территориальных единиц в Российской Федерации»;

2) к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по вопросам административно-территориального устройства субъекта РФ:

– «установление и изменение административно-территориального устройства субъекта РФ в соответствии с общими принципами правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ, установленными настоящим Федеральным законом;

– внесение в органы государственной власти Российской Федерации предложений об установлении и изменении наименования административно-территориальных единиц;

– согласование образования и упразднения закрытых административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ в соответствии с федеральным законом;

– организация системы учета административно-территориальных единиц субъекта РФ»;

3) к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам административно-территориального устройства субъекта РФ:

– «внесение в органы государственной власти субъекта РФ предложений по вопросам регулирования административно-территориального устройства субъекта РФ;

– выражение мнения по проектам правовых актов, регулирующих административно-территориальное устройство субъекта РФ;

– участие в организации выявления мнения населения по вопросам регулирования административно-территориального устройства»¹.

Территориальное устройство субъектов РФ должно закрепляться в конституциях, уставах субъектов РФ. Отсутствие такого закрепления послужило основанием признания Конституционным Судом РФ не соответствующим Кон-

¹ Официальный сайт Государственной Думы РФ.

ституции РФ порядка выборов народных депутатов Республики Татарстан (Постановление от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова»). Многие республики (Саха (Якутия), Тыва, Алтай и другие), области (Волгоградская, Красноярская, Челябинская, Ленинградская, Оренбургская, Мурманская, Калининградская, Тюменская и другие) приняли законы об административно-территориальном делении в 1994 – 1999 гг. Эти законы нуждаются в уточнении, изменениях и дополнениях.

Теперь рассмотрим административно-территориальный аспект местного самоуправления. Применительно к муниципальным образованиям административно-территориальное устройство включает три составляющих: населенный пункт, территорию, органы публичной власти. В этой связи практический интерес представляет Закон Саратовской области «Об административно-территориальном устройстве и территориях муниципальных образований в Саратовской области», в которой предпринята (успешно реализована) попытка совмещения административно-территориального устройства и территории местного самоуправления. На наш взгляд, Закон Саратовской области при соответствующей доработке можно использовать как модельный для других субъектов РФ.

Органами государственной власти республик и других субъектов РФ проделана большая работа по принятию законов субъектов РФ во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 г. Так, например, в Республике Татарстан приняты законы, устанавливающие границы и определяющие статус поселений. При этом компоненты «муниципальный район – административный район» совпали, за исключением городского округа Казань (семь районов города Казани оказались без органов местного самоуправления). К сожалению, по 24 муниципальным районам есть проблемы. Самая главная – наличие населенных пунктов, земель Чувашской Республики на территории Республики Татарстан. В частности, на территории Буинского муниципального района расположено село Байдеряково площадью 1051 га, а также участки земли площадью 1177 га. Обратимся к анализу федерального законодательства, для поиска путей разрешения данной проблемы. В соответствии с ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены по взаимному согласию. Соглашение по поводу изменения границ, как предусмотрено Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», от имени субъекта РФ подписывается высшим должностным лицом субъекта РФ (п. «а» ч. 7 ст. 18) и утверждается постановлением соответствующего законодательного органа государственной власти субъекта РФ (ч. 3 ст. 5), затем соглашение направляется в Совет Федерации РФ, который в соответствии с ч. 1 п. «а» ст. 102 Конституции РФ утверждает изменение границ между данными субъектами РФ. На наш взгляд, положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. не учитывают требования Федерального закона от 6 октября 2003 г. по учету мнения населения. Например, нужно ли в нашем слу-

чае проводить референдум по Республике Татарстан и Чувашской Республике? Вопрос пока остается без ответа и требует своего разрешения.

Представляет сложность в решении этих проблем и наличие чересполосных земель, населенных пунктов в муниципальных образованиях. Продолжительные споры вызвали наименования населенных пунктов, особенно на татарском языке. Например, практически не поддается переводу слово «поселение».

В Республике Татарстан всего 999 поселений, из них 46 – вновь созданные муниципальные образования. Юридические дебаты велись по вопросу об установлении порядка избрания глав вновь образованных муниципальных образований. В конечном итоге в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. были внесены изменения и дополнения, уточняющие данный порядок, что в конечном итоге позволило выбирать главу муниципального образования во вновь созданных муниципальных образованиях представительным органом муниципального образования из состава его депутатов.

Что касается районов Казани, то исходя из Федерального закона от 6 октября 2003 г., органы местного самоуправления в них отсутствуют. Для решения вопросов местного значения в районах города созданы территориальные представительства исполнительного комитета (местная администрация) городского округа. Поскольку земельное, жилищное, градостроительное и др. законодательства наделяют полномочиями только органы местного самоуправления городского округа, то полномочия территориальных представительств ограничены или практически отсутствуют. В связи с этим федеральному законодателю, очевидно, следует провести ревизию соответствующего законодательства и устранить противоречия между федеральными законами. Существуют также проблемы, связанные с территориальной организацией районных судов города Казани, милиции, военкоматов, призывных комиссий и т. д. Так например, при подготовке Указа Президента Республики Татарстан о создании призывных комиссий в городском округе Казань власти города столкнулись с «непредвиденными обстоятельствами». В соответствии с приказом Приволжского военного округа в городе образовано 4 военкомата, по одному на два района. Возник вопрос: сколько призывных комиссий можно создать в данном городском округе? В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»¹ первоначальная постановка на воинский учет граждан мужского пола осуществляется в период с 1 января по 31 марта в год достижения ими возраста 17 лет комиссиями, создаваемыми в муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению военного комиссара субъекта РФ (ст. 9). То есть предусматривается создание только одной призывной комиссии на весь городской округ Казань, чего явно недостаточно.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. обошел вниманием административно-территориальное устройство внутри поселений. Каким образом устанав-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

гваются границы между селами, деревнями, поселками? Можно сделать вывод, что внешние границы территорий поселений устанавливаются по Федеральному закону от 6 октября 2003 г., а границы между деревнями, селами, полками, входящими в поселение, – по законодательству субъектов РФ об административно-территориальном устройстве. На первый взгляд, решение данных вопросов сложности не представляет, однако в самих деревнях, селах, полках, входящих в поселение, отсутствуют органы местного самоуправления.

Возникают проблемы и с проведением голосования населения. Складываясь такое впечатление, что федеральный законодатель умышленно, не видя шения, отказался от регулирования данного вопроса. Можно с уверенностью констатировать то, что данные изменения должны утверждаться только законом субъекта РФ.