Миронова Н.И.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В рамках муниципальной реформы были изменены процедурные аспекты трансформации территориальной структуры. Прежний Федеральный закон 1995 г.[1] требовал установить региональным законом **порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований**. Действующее федеральное законодательство таких требований не содержит и необходимые и достаточные правовые механизмы для непростых процессов территориальной реорганизации не вводит. В связи с этим к настоящему времени признаны утратившими силу законы субъектов РФ, определявшие порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, в том числе порядок установления начала и конца переходного периода преобразований, порядок проведения мероприятий по прекращению деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ для каждого конкретного случая преобразования муниципальных образований необходимо принимать отдельный закон субъекта Федерации, содержащий соответствующий порядок преобразований. Это усложняет правовое регулирование данного процесса и приводит к нерешенности многих вопросов в процессе осуществляемых на практике преобразований. Кроме того, действующий в настоящее время Градостроительный кодекс РФ допускает возможность того, что документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для изменения границ муниципальных образований[2].

Выход из этой ситуации субъекты РФ увидели в том, чтобы в законах об административно-территориальном устройстве своих территорий пытаться регулировать достаточно широкий спектр отношений территориального устройства, включая вопросы, которые ранее устанавливались утратившими силу региональными законами о порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований. На практике это приводит к серьезным проблемам, вызванным смешением процедур и понятий, относящихся к разным по своему смыслу и содержанию вопросам: установление субъектом РФ территорий муниципальных образований и территорий административно-территориальных единиц. В результате возникают правовые коллизии, которыми региональные и районные руководители пользуются, чтобы «изобрести» новые механизмы территориального передела в угоду политическим предпочтениям (вплоть до волюнтаризма) и субъективного понимания удобства управления на соответствующей территории.

Один из последних примеров – деятельность руководства Одинцовского района по выбору механизма превращения муниципального района в городской округ и создание тем самым одноуровневой системы местного самоуправления, лишающей самостоятельности муниципальную власть существующих там городских и сельских поселений. Дело в том, что в качестве механизма преобразований был выбран путь изменения территориальной организации местного самоуправления через изменение административно-территориального устройства. В частности, на первом этапе предпринята попытка превратить на основании решений проведенных референдумов городские населенные пункты, включая семь городов (Голицыно, Лесной городок и др.), в сельские населенные пункты. То есть вопросы местных референдумов по сути касались не деления района на муниципальные образования, а административно-территориального деления.

Вопросы преобразований муниципальных образований сейчас приобретают все большую актуальность в связи с тем, что в рамках современной муниципальной реформы в ряде регионов иногда в спешном порядке, без серьезных социально-экономических обоснований, произошла «нарезка» на муниципалитеты. На нынешнем этапе реформы происходит осмысление произошедшего и осуществляется попытка изменить созданную территориальную структуру местного самоуправления. По информации Минрегиона, в 2007 г. в 26 субъектах Федерации принимались законы, связанные с преобразованием[3]. Вместе с тем отмечается, что целым рядом региональных законов регулируются вопросы преобразования статуса НЕ муниципальных образований, а населенных пунктов. В частности, Законом Республики Марий Эл от 19 июля 2004 г. № 26-З осуществляется преобразование поселка городского типа в сельский населенный пункт. По мнению Минрегиона, «складывается ситуация, при которой субъектами РФ подменяется понятие “преобразование муниципальных образований” на исполнение полномочий по административно-территориальному устройству субъектов РФ. При этом административно-территориальное устройство субъектов РФ отнесено к собственным

полномочиям субъектов РФ, в то время как преобразование муниципальных образований должно производиться с соблюдением процедур, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ. В этой связи возникает необходимость дополнительного федерального регулирования вопросов корреляции полномочий органов государственной власти субъектов РФ по административно-территориальному устройству и преобразованию муниципальных образований»[4].

Разница между децентрализацией и деконцентрацией

Чтобы разобраться, в чем разница между делением субъекта РФ на муниципальные образования и административно-территориальные единицы, надо обратиться к теории и рассмотреть, в чем отличие децентрализации от деконцентрации власти (управления).

В прежние времена партийно-советского управления власть на любой территориальной единице была одной природы – государственная. По территориям она была распределена вплоть до нижнего уровня по принципу **деконцентрации**. Территориальными единицами страны были края (республики, области), которые делились на районы, а те, в свою очередь, на города областного и районного значения (тогда они были областного и районного «подчинения», и этот термин до сих пор встречается!), поселки, волости, сельсоветы и другие типы населенных мест. Справедливости ради надо заметить, что подобная территориальная организация власти была адекватна политическим и экономическим отношениям того периода. Тип и, значит, статус населенного места зависели исключительно от численности его населения. Поэтому поселок городского типа (пгт) мечтал «вырасти», чтобы получить статус города, город районного «подчинения» – статус города областного «подчинения». От присвоенного типа населенного места зависело получение в рамках централизованного, иерархически выстроенного на принципе деконцентрации управления больших финансовых и иных ресурсов, включая более высокий статус руководителей этих территорий. Подобная система требовала принятия правовых актов, устанавливающих тот или иной тип и, соответственно, статус населенных мест (пунктов), что происходило в процессе установления как раз административно-территориальной системы каждого региона (республики, края, области). Учет мнения населения при этом не требовался. Интересы регионального или местного сообщества были в то время за «скобками» проводимой государством политики. Подчеркнем, что в подобной системе управления все административно-территориальные единицы являлись звеньями одной цепи под названием «государственная власть», поскольку власти иной природы попросту не было.

В отличие от описанной, система власти и управления, построенная на принципах **децентрализации**, предполагает определенную степень самостоятельности соответствующей территориальной единицы. В таких территориальных единицах, как страна в целом, в ее субъектах (регио-

нах) и муниципальных образованиях, власть несколько отличается, являясь по сути соответственно федеральной, региональной и муниципальной, и образует в целом единую публичную власть в государстве. Целью нового государственного устройства страны, возникшего после 1993 г. с принятием Конституции Российской Федерации, была децентрализация управления. Федерализм и местное самоуправление были закреплены в Конституции именно для организации децентрализованного управления в России. Логика такого управления предполагает учет мнения населения в процессе территориальных преобразований, что и было зафиксировано в законодательстве РФ. Например, согласно этой логике, недавние изменения границ с целью укрупнения ряда регионов произошли исключительно после проведения референдумов на территориях объединяющихся ранее самостоятельных субъектов Федерации. Конституция РФ содержит норму прямого действия: «Изменение границ, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения» (ст. 131).

Отменяет ли действующая сейчас в России система децентрализованного управления[5] всякие процессы деконцентрации?

Отнюдь нет, поскольку в законодательстве отсутствуют запреты любым органам публичной власти для удобства своего управления создавать территориальные подразделения, формируя нижние управленческие уровни власти той же природы, что и верхний уровень. Принцип соподчиненности является при этом естественным. Федеральная власть активно пользуется имеющимися возможностями создания своих территориальных подразделений, построенных по принципу деконцентрации. Именно так устроена судебная система в России, система налоговых органов и ряда других федеральных структур. Любое из подразделений действует в границах той или иной установленной для него территории. Например, Президентом РФ созданы федеративные округа, где действуют его полномочные представители. В ряде регионов действуют аналогичные структуры, сформированные главами регионов на соответствующих территориях (в Москве – это административные округа и префектуры). В крупных городах, имеющих статус городских округов или городских поселений, иногда создаются внутригородские структуры муниципальной исполнительной власти, действующие на территориях районов этих городов.

Такое понимание создаваемых в настоящее время, как правило, исполнительной властью административно-территориальных образований несколько отличается от советского времени. Раньше не было необходимости учитывать отличия между структурными частями (элементами, единицами) административно-территориального устройства, поскольку действовала только государственная власть и никакие административно-территориальные единицы не обладали политической и организационной самостоятельностью, находясь в определенном соподчинении. Теперь подобные структуры формировать можно, но правовые процедуры и механизмы их создания должны быть иными, нежели порядок образования, объединения, преобразования и упразднения субъектов Федерации и муниципалитетов.

Границы административно-территориальных образований и муниципалитетов могут НЕ совпадать

В чем состоят отличия между делением территории субъекта РФ на муниципальные образования и на административно-территориальные образования? Из изложенного следует, что цели и процедуры деления территории субъекта Федерации на муниципальные образования (муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения) принципиально отличаются от деления территории субъекта Федерации на административно-территориальные образования(единицы)[6].

И здесь мы сталкиваемся с двумя проблемами. Одна состоит в том, что в федеральном законодательстве сейчас отсутствуют понятия «административно-территориальное образование» (АТО) и «административно-территориальное устройство» (АТУ). А другая проблема связана с прежними традициями управления и прежним содержанием понятия АТУ, о чем упоминалось выше. К тому же в самом широком смысле муниципальное образование, по идее, можно также отнести к АТО, так как на его территории существует один из видов власти – власть муниципальная. Но тогда (что собственно и происходит на практике) мы попадаем в ловушку смешения принципиально разных процедур децентрализации и деконцентрации при формировании соответствующих органов, но самое главное – в ловушку некорректного регулирования вопросов АТУ в субъектах РФ.

Исследуя обозначенную проблему, нельзя забывать и о наличии на территории России населенных пунктов, в границах которых органы власти не создаются. Наличие таких населенных мест сейчас прямо предусмотрено современной муниципальной реформой[7]. С этой точки зрения, возможно, появляется необходимость введения и использования в законодательстве и такого понятия, как «территориальная единица» или «территориальное образование», т.е. населенное место, в границах которого властные органы не формируются. В отношении подобного места возникает необходимость его учета как географического объекта, имеющего границы и типовое название – волость, поселок, село, деревня, аул, кишлак и т.п. Заметим, что такой процесс учета не требует принятия регионального закона об административно-территориальном устройстве.

Границы территориального образования как населенного пункта также должны быть зафиксированы, и это входит в полномочия органов местного самоуправления. Фиксация границ связана прежде всего с установлением категорий земель. Дело в том, что Земельный кодекс РФ, в действующей редакции (от 08.11.2007), делит земли по целевому назначению на категории, среди которых есть *земли населенных пунктов*. Таковыми по кодексу признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. Согласно ст. 83 Земельного кодекса РФ, границы *городских и сельских населенных пунктов* отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий[8]. При этом важно учитывать, что установлением или изменением границ населенных пунктов является:

1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования;

2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Это еще одно доказательство, что границами населенных пунктов субъект Федерации не должен заниматься, это прерогатива органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Единственное, что может входить в компетенцию органов государственной власти субъекта применительно к отдельным территориальным образованиям, являющимся населенными пунктами, – это участие совместно со специально уполномоченным органом федеральной власти в создании каталога наименований географических объектов. Это участие регулируется Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», а также принятым в целях его реализации постановлением Правительства РФ от 3 июля 2000 г. № 487 «Об утверждении Положения о регистрации и учете наименований географических объектов, издании словарей и справочников наименований географических объектов, создании и ведении государственного каталога географических названий».

В названном Положении, в частности, предусмотрены обязанности федеральных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предоставлять по запросам Федеральной службы геодезии и картографии России необходимые сведения о наименованиях географических объектов для создания и ведения Государственного каталога географических названий. Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять регистрацию и учет наименований географических объектов на других языках народов Российской Федерации с учетом интересов населения соответствующих территорий; они также могут издавать словари и справочники как на русском языке, так и на других языках народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

Единственным актом, несколько проясняющим соотношение территорий муниципальных образований и территорий административно-территориального устройства субъекта РФ, является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по так называемому «удмуртскому делу»[9]. В этом постановлении выражена правовая позиция о допустимости и возможности деления территории субъекта РФ «не только на муниципальные образования, но и на административно-территориальные образования, в которых осуществляется **государственная власть**»[10], причем границы тех и других образований могут как совпадать, так не совпадать. В частности, Конституционный Суд указал следующее: «Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, – с тем, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые вы-

ходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, – может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации».

По мнению Конституционного Суда, учитывая соотношение вопросов местного значения и вопросов государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, субъект Федерации вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом административно-территориального образования, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией (Уставом) соответствующего субъекта Федерации. Подчеркнем, что правовые позиции Конституционного Суда не исключают создания на одном территориальном уровне и органов государственной власти, и органов местного самоуправления. Созданные таким образом органы обладают разной компетенцией. Принципиально отличаются цели, правовые основы и сами процедуры создания органов муниципальной власти и подразделений государственной власти субъектов Федерации.

Так, цель учреждения государством статуса муниципальных образований соответствующих территорий – осуществление процесса децентрализации власти в регионе, тогда как цель создания административно-территориальных образований (единиц) – деконцентрация власти. Разные цели предполагают различный порядок осуществления соответствующих процедур. Именно поэтому, согласно Конституции России и Федеральному закону № 131-ФЗ, изменение границ территорий муниципальных образований производится только с учетом мнения населения соответствующей территории. Принципиально важно, что каких-либо условий создания территориальных подразделений органов государственной или муниципальной власти федеральное законодательство сейчас не содержит. Более того, нет и положений об обязательности создания в каждом субъекте РФ административно-территориальных образований (единиц).

Федеральное регулирование: законы об АТУ и системе органов региональной власти должны коррелироваться

Изложенная позиция находит подтверждение в действующем законодательстве. В частности, в одном федеральном законе требуется принятие регионального закона по вопросам деления субъекта Федерации на МО, в другом федеральном законе – по вопросам деления на АТО, т.е. по вопросам административно-территориального устройства. Рассмотрим указанные требования федеральных законов.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены принципы территориальной организации местного самоуправления (ст. 10–13). Согласно ст. 10 этого закона, субъект Федерации, устанавливая и изменяя своими законами границы территорий муниципальных образований, должен действовать в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11–13 настоящего Федерального закона. Необходимость принимать региональные законы, устанавливающие муни-

ципальную «карту» каждого региона, следует из формирования в регионе, а значит на всей территории России, института местного самоуправления.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 5) предусматривается принятие закона субъекта РФ, устанавливающего, во-первых, **административно-территориальное устройство** субъекта Российской Федерации и порядок его изменения (подпункт «л»), а во-вторых, **систему исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации** (подпункт «м»). В этой связи возникает два вопроса. Во-первых, насколько обязательно принимать в каждом субъекте РФ региональный закон об административно-территориальном устройстве, другими словами, что имел в виду законодатель: обязанность или право субъекта принимать такой закон? Во-вторых, каким должно быть содержание подобного закона.

Исходя из всего вышеизложенного, полагаем, что принятие регионального закона об административно-территориальном устройстве – это всего лишь право субъекта Российской Федерации. Воспользоваться этим правом представляется целесообразным лишь в том случае, если субъект РФ хочет включить в систему своих исполнительных органов власти территориальные подразделения, передав им часть своей компетенции.

Например, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из регионального Фонда финансовой поддержки поселений (ФФПП). Указанное государственное полномочие в настоящее время, как правило[11], передается органам местного самоуправления муниципальных районов соответствующим региональным законом. А ведь с целью исполнения данного полномочия любой субъект Федерации вправе поделить свою территорию на административно-территориальные образования (единицы) и создать там свои подразделения, занимающиеся выравниванием бюджетной обеспеченности поселений. Причем границы этих АТО могут совпадать с границами районов, а могут и не совпадать. Важно при этом учитывать особенности тех или иных субъектов Российской Федерации, как справедливо считает Конституционный Суд РФ.

Основной целью создания территориальных подразделений является учреждение на соответствующей территории подчиненных структур для удобства управления, именно поэтому в законодательстве отсутствует требование об учете мнения населения. Получается, что процедура установления законом субъекта РФ административно-территориального устройства – это прерогатива только самого органа государственной власти. Если же субъект РФ выделяет на своей территории АТО, ему, естественно, требуется включить создаваемые при этом органы государственного управления в свою систему органов исполнительной власти и определить их компетенцию.

Аналогичным образом могут создаваться и подразделения муниципальной власти. Например, на территории крупного города, имеющего статус городского округа, выделяются внутригородские районы, где для удобства городского управления создаются подразделения муниципаль-

ной власти, исполняющие установленные для них этой властью полномочия. Здесь также реализуется принцип деконцентрации, в данном случае – городской власти. Данный процесс сейчас становится достаточно распространенным, поскольку внутригородские районы не могут иметь статус муниципальных образований (кроме двух городов федерального значения), как это было, когда действовал прежний Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Что происходит на практике

На региональном уровне усугубляются правовые пробелы федерального уровня и несовершенство действующих процедур территориальной реорганизации местного самоуправления. Так, например, отсутствуют законодательные механизмы для появления «в чистом поле» новых муниципальных образований (например, коттеджных поселков, население которых хотело бы получить статус поселения, т.е. не населенного пункта, а одного из типов муниципальных образований), для изменения статуса городских округов на статус муниципальных районов и для других территориальных изменений. Особую тревогу вызывает отсутствие во многих субъектах адекватных современному государственному устройству законодательных процедур, закрепляющих соотношения территорий МО и АТО, а также возникающие при этом проблемы создания соответствующих структур для децентрализации и деконцентрации власти (управления).

Проведенный анализ регионального законодательства показал наличие практически в каждом субъекте РФ закона об административно-территориальном устройстве[12]. В то же время региональные законы о системе органов исполнительной власти имеются не в каждом субъекте РФ. Еще меньше регионов, где в принятых законах о системе исполнительных органов государственной власти субъекта РФ предусматривается наличие территориальных подразделений этих органов. По имеющейся информации[13], из 77 субъектов Федерации только в 16 субъектах предусмотрено создание подобных подразделений:

1. Республика Башкортостан
2. Республика Мордовия
3. Республика Татарстан
4. Республика Саха (Якутия)
5. Красноярский край
6. Пермский край
7. Волгоградская область
8. Ивановская область
9. Костромская область
10. Московская область
11. Новосибирская область
12. Псковская область
13. Свердловская область
14. Томская область

15. Ульяновская область
16. Читинская область

Кроме того, в Республике Калмыкия до недавнего времени было предусмотрено наличие представителей Президента Республики Калмыкия в городе Элисте и районах, причем с очень широкими полномочиями во многих отраслевых сферах регионального управления. Представители Президента РК являлись юридическими лицами, им было дано право издавать постановления и распоряжения в определенных законом сферах. Но с декабря 2002 г. республиканский закон от 7 мая 1993 г. (ред. от 5 июля 2001 г.) № 8-IX «Об органах исполнительной власти в районах и городе Элисте» утратил силу[14].

Стоит отметить, что установление полномочий территориальных подразделений региональных органов в других субъектах, кроме Калмыкии, практически не встречается. Чаще всего в законе есть положение о возможности создания на территории данного региона территориальных органов государственной власти субъекта РФ, причем без указания самих органов и территорий, в границах которых они действуют. Про территориальные органы, которые можно создавать в Новосибирской и Ульяновской областях, дополнительно указано, что они не вправе издавать нормативные акты.

В отличие от большинства перечисленных регионов, в законах которых присутствует лишь упоминание о территориальных органах, в законе Красноярского края[15] имеются более конкретные положения, изложенные в соответствии с организацией краевого управления на принципах деконцентрации. В частности, в этом законе предусмотрено, что свою деятельность органы исполнительной власти, утверждаемые Советом администрации края, осуществляют на основании положений о них[16]. Краевой закон также требует, чтобы положение об органе исполнительной власти края содержало наряду с иной информацией указание на территориальные подразделения органа исполнительной власти края в случае необходимости их создания. В законе установлено, что создание таких подразделений происходит в муниципальных образованиях края в соответствии с Положением об органе исполнительной власти края в целях обеспечения доступности оказания государственных услуг или эффективности осуществления контроля и (или) надзора в определенной области (сфере) государственного управления.

Если обратиться к закону об АТУ Красноярского края[17], то можно увидеть адекватно организованную систему, состоящую из следующих административно-территориальных единиц:

– краевые города;
– районы (совокупность районных городов, сельсоветов и поселков, объединенных в территориальном отношении);
– районные города;
– районы в городах;
– сельсоветы (совокупность нескольких сельских населенных пунктов);
– поселки (рабочие, курортные, дачные).

Кроме того, на территории края могут быть образованы специальные административные округа с целью организации административного управления в отдельных областях и сферах законами края. Их границы мо-

гут быть определены без учета положений, закрепленных в данном законе, т.е. фактически свободно.

Важно отметить положение закона Красноярского края о совпадении границ территорий административно-территориальных единиц (АТЕ) и муниципальных образований. Причем изменение границ муниципальных образований влечет за собой изменения в административно-территориальном устройстве края. Это позволило не вводить разные процедуры изменения границ и статуса для АТЕ и МО и избежать, тем самым проблем, вызванных отсутствием требований федерального законодательства о необходимости принимать региональные законы о порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований.

Резко выделяется на фоне субъектового законодательства об АТУ и системе органов исполнительной власти законодательство Пермского края. Прежде всего необходимо отметить Закон от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края», который содержит не просто перечень органов краевой власти, как большинство региональных законов на эту тему. Этот закон определяет основы организации и деятельности исполнительной власти Пермского края, действительно устанавливая структуру исполнительных органов, а именно порядок их формирования и деятельности, в том числе систему взаимодействия, а также компетенцию. Установление структуры органов власти в таком понимании, к сожалению, практически не встречается в законодательстве других субъектов РФ.

В систему исполнительных органов государственной власти Пермского края непосредственно входят территориальные органы или обособленные структурные подразделения (наряду с Правительством, министерствами, агентствами, инспекциями и иными исполнительными органами).

Согласно положениям ст. 24 названного краевого закона, территориальные органы (обособленные структурные подразделения) исполнительного органа государственной власти Пермского края могут создаваться на территориях административно-территориальных образований края. Они создаются в целях обеспечения доступности оказания государственных услуг или эффективности осуществления контроля и(или) надзора в определенной сфере государственного управления любым исполнительным органом государственной власти края в соответствии с Положением о данном исполнительном органе. Сам территориальный орган (обособленное структурное подразделение) осуществляет деятельность в соответствии с Положением о нем, утверждаемым руководителем исполнительного органа государственной власти края. Руководители территориальных органов (обособленных структурных подразделений) назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующими руководителями исполнительных органов государственной власти края.

В соответствии с данными законодательными установлениями, в Законе Пермского края об АТУ[18] административно-территориальное устройство определяется как разделение территории области в целях осуществления государственного управления на определенные части, в соответствии с которыми строится и функционирует система органов государственной вла-

сти. Такое понимание АТУ вполне согласуется с изложенной выше позицией Конституционного Суда РФ. Систему административно-территориального устройства Пермской области образуют:

– города областного и районного значения;
– административные районы;
– районы в городах;
– городские населенные пункты;
– сельские населенные пункты;
– закрытое административно-территориальное образование.

В указанном законе установлен порядок решения вопросов АТУ, а также учет и регистрация всех административно-территориальных единиц и населенных пунктов[19], имеющих закрепленную за ними территорию и постоянно проживающее в них население.

В отличие от Пермского закона об АТУ, в большинстве законов других субъектов Федерации имеет место смешение терминов и основных понятий. В результате не проводится граница между государственным и муниципальным управлением и, соответственно, нет процедур деления территории на административно-территориальные образования (единицы) и муниципальные образования. Стоит отметить, что, поскольку на федеральном уровне не введены однозначные дефиниции на обсуждаемую тему, каждый регион вводит свою терминологию для регулирования вопросов административно-территориальных устройства, а также видов (типов, категорий) территориальных единиц.

Например, Законом Амурской области от 23 декабря 2005 г. № 127-ОЗ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области» вводятся такие определения:

– административно-территориальное устройство области – территориальная организация области, в соответствии с которой строится система государственного и муниципального управления на территории области, а также система местного самоуправления области;
– административно-территориальная единица области – муниципальное образование области, имеющее установленные нормативными правовыми актами название, статус, границы и административный центр;
– муниципальное образование области – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ.

Тем самым в названном законе устанавливается полное соответствие между МО и АТЕ. Из остального текста этого закона также следует, что фактически речь идет о порядке решения вопросов деления территории области на муниципальные образования (порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований).

Важно при этом отметить, что в Законе Амурской области от 7 июня 2007 г. № 344-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Амурской области» о территориальных органах исполнительной власти даже не упоминается, что логично и соответствует фактическому отсутствию административно-территориальных образований. Остается только в законе об АТУ Амурской области называть вещи своими именами, убрав все, что связано с государственным управлением.

Далее предлагается анализ законодательства об АТУ и системе органов исполнительной власти трех субъектов Российской Федерации – Хабаровского края, Московской и Калининградской областей. Выбор законов именно этих регионов сделан достаточно случайно. Во многих других субъектах Федерации также можно обнаружить типичные смешения понятий и возникновение правовых коллизий. Более подробное рассмотрение законодательных установлений демонстрируют основные выводы данного исследования.

Хабаровский край

Законодательство Хабаровского края об АТУ является достаточно типичным с точки зрения смешения вопросов, относящихся к делению края на МО и АТО. Такое смешение возникает уже при введении основных терминов и понятий Законом Хабаровского края от 28 марта 2007 г. № 109 «Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края», в который перенесены основные принципы и положения утратившего силу краевого закона от 28 мая 2003 г. № 119 «О порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований в Хабаровском крае». Теперь положения, распространяемые ранее на муниципальные образования, действуют в отношении любых административно-территориальных единиц, к которым отнесены и муниципальные образования.

Так, названным краевым, законом от 28 марта 2007 г. № 109 под административно-территориальным устройством края понимается территориальное деление для осуществления функций как государственного управления, так и местного самоуправления, что фактически противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенного в «удмуртском деле». Далее краевым законом вводятся отсутствующие в федеральном законодательстве понятия административно-территориальных и территориальных единиц:

– административно-территориальная единица – часть территории края в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления и (или) местного самоуправления, образованная в результате административно-территориального деления края;
– территориальная единица – часть территории, входящая в состав административно-территориальной единицы.

Сравнение этих двух понятий на первый взгляд дает основание предположить, что в границах территориальной единицы ни государственная, ни муниципальная власть не создается, поэтому понятие «территориальная единица» равнозначно понятию «населенный пункт» в терминологии Федерального закона № 131-ФЗ. Однако другая дефиниция краевого закона вводит понятие «населенный пункт», откуда следует, что населенным пунктом может быть как территориальная единица, так и административно-территориальная единица. Это значит (см. определение административно-территориальной единицы), что в границах населенного пункта может создаваться государственная и (или) муниципальная власть. Такое понимание населенного пункта противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ.

Недоумение вызывает и определение района как административно-территориальной единицы, объединяющей в фиксированных границах территориально и экономически связанные между собой населенные пункты. В этой связи возникает вопрос: как понятие «район» соотносится с понятием «муниципальный район»? Все ли районы в системе АТУ являются муниципальными районами в системе муниципалитетов? Ведь по Федеральному закону № 131-ФЗ в состав муниципального района входят поселения и могут входить межселенные территории.

Обсуждаемым законом вводятся два статуса населенных пунктов – городские и сельские населенные пункты. В свою очередь, городские населенные пункты подразделяются на следующие категории: города краевого значения, города районного значения, рабочие поселки. При этом остается неясным, какую смысловую нагрузку несет деление городских населенных пунктов на эти категории, для каждой из которых расписаны некие признаки. Сельскими населенными пунктами являются населенные пункты (село, поселок и иные населенные пункты), не отнесенные к городским населенным пунктам.

Краевой закон содержит положение, согласно которому изменение статуса (категории) населенного пункта представляет собой наделение городского населенного пункта статусом сельского или, наоборот, сельского населенного пункта – статусом городского, а также отнесение городских населенных пунктов одной категории к другой категории городских населенных пунктов. Изменение статуса (категории) населенного пункта не влечет за собой изменения его наименования и установленной границы.

Как было показано выше, установление законом субъекта РФ административно-территориального устройства – это решение органа государственной власти, не требующее учета мнения населения. Между тем в законе Хабаровского края об АТУ предусмотрен учет мнения населения при решении вопросов изменения административно-территориального устройства края. Мнение населения выявляется в порядке, установленном для проведения опроса граждан, или иными способами в соответствии с действующим законодательством.

О том, что под административно-территориальным устройством Хабаровского края краевой законодатель понимает деление края на муниципалитеты, говорят следующие положения закона:

1. Граждане вправе обращаться в *представительные органы муниципальных образований* с предложениями по вопросам образования, преобразования, упразднения, изменения статуса (категории), границ тех административно-территориальных и территориальных единиц, на территории которых они проживают.
2. Предложения об образовании, преобразовании и упразднении административно-территориальных единиц, об изменении их статуса (категории) и границ должны содержать:
   1) решение *представительного органа городского округа, муниципального района и поселения* о рассмотрении данного вопроса;
   2) обоснование необходимости предлагаемого преобразования с указанием предполагаемых затрат;

3) документы, подтверждающие информирование населения и содержащие результаты выявления мнения населения по данному вопросу;
4) сведения о преобразуемой территории, перечень населенных пунктов, сведения о численности населения, структуре занятости в каждом из них, наличии в них предприятий и социально-культурных учреждений, расстоянии от населенных пунктов до административного центра района;
5) картографическое описание границ территорий, которых затрагивают преобразования.

3. Предложения об образовании, преобразовании и упразднении территориальных единиц, об изменении их статуса (категории) должны содержать:
   1) решение *представительного органа муниципального района и поселения* о рассмотрении данного вопроса;
   2) обоснование необходимости предлагаемого преобразования с указанием предполагаемых затрат;
   3) документы, подтверждающие информирование населения и содержащие результаты выявления мнения населения по данному вопросу;
   4) сведения о преобразуемой территории, перечень населенных пунктов, сведения о численности населения, структуре занятости в каждом из них, наличии в них предприятий и социально-культурных учреждений, расстоянии от населенных пунктов до административного центра района;
   5) картографическое описание границ территорий, которых затрагивают преобразования.

Процитированные положения еще более запутывают смысл основных понятий краевого закона об АТУ – что такое административно-территориальная единица и что такое территориальная единица.

Если же учесть, что ни в Законе Хабаровского края от 27 апреля 2005 г. № 272, ни в распоряжении Губернатора края от 31 января 2007 г. № 23-р «О вопросах структуры и штатной численности органов исполнительной власти Хабаровского края» не содержится какое-либо упоминание о территориальных подразделениях краевой власти, то становится тем более непонятно, что на самом деле регулирует краевой закон от 28 марта 2007 г. № 109 «Об административно-территориальном устройстве Хабаровского края» и нужно ли было принимать такой закон.

Московская область

Согласно ст. 6 Закона Московской области от 19 июля 2005 г. № 185/2005-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области», территориальные исполнительные органы государственной власти Московской области – органы специальной компетенции, осуществляющие на территории отдельных административно-территориальных единиц Московской области исполнительно-распорядительную деятельность в отдельных (подведомственных) отраслях и сферах государственно-

го управления. Тем самым территориальные подразделения предусмотрены в системе органов исполнительной власти данного региона, причем исключительно для удобства государственного управления, что соответствует позиции Конституционного Суда РФ. В соответствии с названным законом эти органы формируются Правительством Московской области, им предоставлено право издавать распоряжения, имеющие нормативный характер, по вопросам, находящимся в их компетенции.

В то же время областным законом от 17 января 2001 г. № 12 (ред. 14.07.2006 г. № 109/2006-ОЗ) «Об административно-территориальном устройстве Московской области» установлена компетенция не только органов государственной власти Московской области, но и (почему-то) органов местного самоуправления при решении вопросов административно-территориального устройства области. Законодатель Московской области вводит свою систему основных понятий и терминов регулирования вопросов АТУ, среди которых присутствуют явно устаревшие термины «город областного подчинения», «город районного подчинения». Особенностью законодательства Московской области является разделение понятий «территориальная единица» и «административно-территориальная единица». В частности, областная система состоит из следующих понятий:

– Территориальная единица – населенный пункт – часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы и служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей, либо группа населенных пунктов, не являющихся в соответствии с настоящим Законом административно-территориальной единицей (город районного подчинения, поселок городского типа (рабочий или дачный), сельский населенный пункт).
– Административно-территориальная единица – часть территории Московской области в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления, полученная в результате административно-территориального деления Московской области, имеющая установленный законодательством статус и наименование. Административно-территориальными единицами в Московской области являются только район, город областного подчинения, закрытое административно-территориальное образование.
– Район – административно-территориальная единица, объединяющая в своих границах территориально и экономически связанные между собой территориальные единицы, имеющая единый административный центр.
– Город областного подчинения – административно-территориальная единица, являющаяся экономическим и культурным центром, имеющим развитую промышленность либо научно-производственный комплекс, развитую социальную инфраструктуру, с численностью населения не менее 50 тыс. чел. В отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

– Закрытое административно-территориальное образование – административно-территориальная единица, особенности создания, упразднения, присвоения наименований или переименования и статус которой определены законодательством Российской Федерации.
– Город районного подчинения – территориальная единица с численностью населения не менее 15 тыс. чел. В отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.
– Поселок городского типа (рабочий или дачный) – территориальная единица, на территории которой имеются промышленные организации, объекты строительства, железнодорожные узлы и другие объекты производственной инфраструктуры либо основным назначением которой является обслуживание санаторными услугами или организация летнего отдыха населения, с численностью населения не менее 3 тыс. чел. В отдельных случаях к категории поселков городского типа могут быть отнесены населенные пункты с меньшей численностью населения, но имеющие перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.
– Сельский населенный пункт – село, деревня, хутор и другие типы сельских населенных пунктов – жители которого заняты преимущественно сельскохозяйственным производством.
– Сельское поселение – территориальная единица, состоящая из нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, границы которой совпадают с границами муниципального образования, наделенного статусом сельского поселения.

Заметим, что смысл введения различного статуса административно-территориальных единиц, а тем более территориальных единиц в новой системе государственного устройства России, утрачен. Особенно ярко это проявляется на примере последней формулировки термина «сельское поселение» как территориальной единицы, состоящей из нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, границы которой совпадают с границами муниципального образования, наделенного статусом сельского поселения. Получается, что существуют сельское поселение как тип территориальной единицы и сельское поселение как тип муниципального образования. Во втором случае статус сельского поселения ясен, он определен в Федеральном законе № 131-ФЗ в виде перечня вопросов местного значения для данного типа муниципального образования и иных особенностей организации местного самоуправления в границах сельского поселения. Но статус сельского поселения как территориальной единицы Московской области не определен.

В соответствии с обсуждаемым Законом к вопросам административно-территориального устройства Московской области отнесены:

а) образование, объединение, преобразование и упразднение административно-территориальных и территориальных единиц;
б) установление и изменение границ административно-территориальных и территориальных единиц Московской области;

в) установление и перенос административных центров районов;
г) подготовка предложений о присвоении наименований административно-территориальным и территориальным единицам и их переименовании;
д) регистрация и учет административно-территориальных и территориальных единиц.

В Законе установлена компетенция различных органов государственной власти Московской области в решении перечисленных вопросов. Кроме того, в приложении к Закону содержится порядок решения вопросов АТУ Московской области. Из этого порядка следует, что вопросы образования, объединения, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, установления и переноса административных центров районов решают с обязательным участием органов местного самоуправления. С учетом того, что в административно-территориальных единицах Московской области, как было показано выше, осуществляется только государственное управление, а в территориальных единицах никакие управленческие (властные) структуры вообще не действуют, участие органов местного самоуправления в решении перечисленных вопросов весьма странно.

Тем не менее для рассмотрения вопросов образования, объединения, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, установления и переноса административных центров районов Губернатору Московской области должны быть представлены следующие документы:

– постановление главы и решение Совета депутатов муниципального района, городского округа (для административно-территориальных единиц) либо постановление главы и решение Совета депутатов городского округа, постановление главы муниципального района, а также постановление главы и решение Совета депутатов городского, сельского поселения (для территориальных единиц);
– пояснительная записка, содержащая: обоснование целесообразности вносимых предложений; сведения о размере территории, в отношении которой вносятся предложения о преобразовании, о количестве городов районного подчинения, поселков, иных населенных пунктов, о численности населения в них, об основных промышленных, сельскохозяйственных и транспортных организациях, организациях связи, торгового и бытового обслуживания населения, сведения о социально-культурных учреждениях, о количестве фермерских и личных подсобных хозяйств, о коммунальном хозяйстве, жилищном фонде и его принадлежности, о наличии в населенных пунктах железнодорожных станций, данные об имеющихся и предусматриваемых источниках покрытия расходов на содержание работников органов государственной власти и государственных органов, органов местного самоуправления, а также предложение о наименовании и обоснование этого наименования;
– выкопировка с графических материалов, отображающих местоположение преобразуемых территорий.

Дальнейший анализ положений приложения, в котором содержится порядок решения вопросов АТУ, показывает целесообразность только той части приложения, которая связана с регистрацией и учетом отдельных территорий Московской области.

Калининградская область

Законодательство Калининградской области об АТУ содержит достаточно много неясностей в соотношении территорий МО и территорий АТУ.

1. Закон Калининградской области[20] указывает достаточно широкую сферу своего законодательного регулирования:

– установление административно-территориального устройства Калининградской области;
– определение порядка образования и упразднения административно-территориальных образований;
– наименование и переименование административно-территориальных образований;
– установление границ АТО, порядок регистрации и учета.

2. Данным Законом введено понятие административно-территориального образования как территории, в границах которой «исполняют свои полномочия территориальные органы государственного управления Калининградской области», но что это за органы и каким образом устанавливается их компетенция, Законом не установлено. К административно-территориальным образованиям области отнесены конкретные территории: города Калининград, Советск, Пионерский; районы Багратионовский, Гвардейский, Гусевский, Гурьевский, Зеленоградский, Краснознаменский, Неманский, Нестеровский, Озерский, Полесский, Правдинский, Славский, Черняховский; городские округа Балтийский, Светлогорский, Светловский в ныне действующих их административных границах.

Каждое из названных АТО, согласно иным законам Калининградской области, является муниципальным образованием, где действуют органы местного самоуправления. При этом не удалось обнаружить акты, устанавливающие какие-либо органы государственного управления, работающие в границах названных АТО.

Так, систему исполнительных органов государственной власти Калининградской области составляют лишь органы, каждый из которых функционирует на территории всей области, а не в пределах ее городов и районов, определенных как АТО:

– высший исполнительный орган государственной власти области – Правительство Калининградской области;
– министерства Калининградской области;
– службы Калининградской области;
– агентства Калининградской области[21].

3. Закон также содержит положение о том, что структура исполнительных органов государственной власти области определяется Губернатором Калининградской области[22] по согласованию с Калининградской областной Думой. Под структурой исполнительных органов государственной власти Калининградской области в данном законе понимается перечень

органов исполнительной власти области, утверждаемый указом Губернатора Калининградской области. В Указе Губернатора Калининградской области от 30 сентября 2005 г. № 1 «О структуре органов исполнительной власти Калининградской области» также отсутствует упоминание о территориальных подразделениях органов областной власти. Правда, это не исключает возможность и право каждого из этих органов создать территориальные подразделения на территории области. Но в процессе создания подобных подразделений можно и не учитывать систему административно-территориальных образований, установленную в Законе Калининградской области от 27 мая 1996 г. № 44 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области Российской Федерации».

4. Абсолютно непонятно, на каком основании порядок установления границ не только муниципальных образований, но и входящих в их состав городов, поселков, сельских округов регулируется областным законодательством. При этом непонятно, идет ли речь о городах, поселках и сельских округах, имеющих статус муниципальных образований или не имеющих данного статуса и, значит, являющихся населенными пунктами. Как было показано выше, границы населенных пунктов должны устанавливаться органами местного самоуправления в процессе территориального планирования.

5. Также вызывает недоумение смысл всей главы 2 областного закона об АТУ, регулирующей отнесение населенных пунктов к трем категориям: город, поселок и сельский округ. Последний по этому закону включает в свой состав несколько поселков и иных поселений.

6. Совсем непонятно, почему и зачем образование и упразднение административно-территориальных образований, которые в соответствии с этим законом создаются для исполнения полномочий территориальных органов государственного управления Калининградской области, производятся областной Думой по инициативе Правительства Калининградской области, но с учетом решения представительного органа соответствующего муниципального образования.

7. Более того, данный закон требует, чтобы при образовании и упразднении административно-территориальных образований, а также при изменении их границ в областную Думу вносились не только представление Правительства Калининградской области, пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимых предложений, сведения о площади административно-территориального образования с экспликацией земель, о количестве городов, поселков, иных поселений, о численности населения, основных промышленных, сельскохозяйственных и транспортных предприятий, предприятий связи, торгового и бытового обслуживания населения, социально-культурных учреждений, сведения об имеющихся и предусматриваемых структуре и штатах территориальных органов государственной власти, но и решение представительного органа соответствующего муниципального образования (местного референдума). В этой связи трудно найти объяснение тому, зачем при создании в границах АТО территориальных органов государственной власти нужно решение органа местного самоуправления. Проводить же местный референдум вообще можно с целью решения только вопросов местного значения.

8. Глава 5 данного областного закона посвящена учету и регистрации административно-территориальных образований. Установленные при этом процедуры не затрагивают вопросов о регистрации и учете наименований географических объектов, издании словарей и справочников наименований географических объектов, создании и ведении государственного каталога географических названий. Хотя именно это и надо регулировать областным законом.

На основе вышеприведенного исследования были сделаны следующие выводы:

1. При законодательном регулировании вопросов территориальных преобразований имеются пробелы в части установления порядка образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, в том числе порядка установления начала и конца переходного периода преобразований, порядка проведения мероприятий по прекращению деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих, в части решения вопросов правопреемства и других вопросов, связанных с изменениями границ и статуса муниципалитетов. Ликвидировать указанные пробелы представляется возможным. Частично – на федеральном уровне, в частности, восстановить требование о принятии региональных законов, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, учитывающих особенности данного региона.

2. Пробелы данной сферы законодательного регулирования объясняются отсутствием на федеральном уровне однозначных терминов и основных понятий, связанных с вопросами создания территориальных подразделений публичной (федеральной, региональной, муниципальной) власти. Отсутствуют законодательные процедуры и механизмы выделения территорий субъекта РФ, в границах которых могут создаваться подобные подразделения. В настоящее время каждый субъект РФ, принимая закон об АТУ, вводит свою систему понятий, которая часто противоречива, нелогична и, самое главное, не отвечает конституционным принципам нынешнего государственного устройства России.

3. Имеющаяся практика принятия в каждом субъекте РФ регионального закона об административно-территориальном устройстве данного субъекта представляется неоправданной. Своим правом принимать подобные законы субъект Федерации должен воспользоваться лишь в случае создания на своей территории территориальных подразделений исполнительных органов, каждый из которых действует в границах той или иной административно-территориальной единицы. Если же системой органов региональной власти не предусмотрено наличие территориальных подразделений, принятие регионального закона об административно-территориальном устройстве субъекта РФ представляется излишним.

4. В части территориального устройства каждого региона (речь не идет о делении региона на муниципальные образования) представляется необходимым ограничиться принятием регионального закона об учете и регистрации всех мест расселения как географических объектов с целью участия совместно со специально уполномоченным органом федераль-

ной власти в создании каталога географических объектов. Лишь в процессе такого учета сейчас требуется участие и органов местного самоуправления. Причем местами расселения сейчас могут быть, во-первых, населенные пункты, в границах которых властные структуры не создаются, во-вторых, муниципальные образования, в границах которых создаются и действуют органы местного самоуправления. Типовое наименование места расселения (деревня, село, поселок, район, город и т.п.) имеет значение только с точки зрения учета и регистрации, никак не влияя, как это было раньше, на статус этого места, т.е. на полномочия действующих в его границах органов, ресурсную обеспеченность данной территории и т.д. Границы же населенных пунктов должны фиксироваться органами местного самоуправления в процессе территориального планирования.

ПРИМЕЧАНИЯ

1 Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2 Так, согласно ст. 18 Градостроительного кодекса РФ, «документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для изменения границ муниципальных образований в установленном порядке». Такими документами в кодексе определены: 1) схемы территориального планирования муниципальных районов; 2) генеральные планы поселений; 3) генеральные планы городских округов.

3 Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Минрегион, 2007.

4 См. там же, с. 25.

5 В данной статье не рассматриваются проблемы уменьшения степени децентрализации управления, наблюдаемые на практике в последние годы, хотя тенденции к централизации, возникшие в начале века, сильно влияют на качество государственного и муниципального управления.

6 Административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью и находятся в определенном соподчинении. Справочник юридических терминов. http://www.assured.ru/dictionary/index.php?l=1&id=108

7 Напомним, что один или несколько сельских населенных пунктов (поселков, сёл, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.), согласно ст. 2 Федерального закона №131-ФЗ, могут составлять в совокупности одно муниципальное образование, в частности сельское поселение.

8 Кроме земель населенных пунктов(1) Земельный кодекс РФ предусматривает земли следующих категорий: 2) земли сельскохозяйственного назначения; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса.

9 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике».

10 Защита прав органов местного самоуправления органами конституционного правосудия России //Под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Центр правовой поддержки местного самоуправления. Т. 1, 2003.

11 В виде исключения нам известны такие субъекты РФ, как Ивановская и Вологодская области, где выравниванием бюджетной обеспеченности поселений занимаются органы областной власти.

12 Редким исключением является, например, Амурская область, где Закон от 1 декабря 1997 г. № 44-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Амурской области» утратил силу в связи с принятием Закона Амурской области от 23 декабря 2005 № 127-ОЗ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области».

13 Исследовалась правовая база регионального Консультанта +.

14 В связи с принятием Закона РК от 24.12.2002 № 251-II-З.

15 Закон Красноярского края от 09.06.2005 № 14-3510 (ред. от 26.12.2006) «О системе исполнительных органов государственной власти Красноярского края».

16 Совет администрации Красноярского края – высший исполнительный орган государственной власти края. Кроме него в систему исполнительных органов края входят департаменты администрации; службы администрации; агентства администрации; Региональная энергетическая комиссия; Постоянное представительство Совета администрации при Правительстве Российской Федерации; управление делами администрации – специальный исполнительный орган государственной власти края, создаваемый для финансового, материально-технического, социально-бытового обеспечения работы Губернатора края, Совета администрации края, аппарата Совета администрации края, а также для управления объектами краевого жилищного фонда и отдельными объектами нежилого фонда.

17 Закон Красноярского края от 27.12.1995 № 8-207 (ред. от 23.09.1998) «Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае».

18 Закон Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 (ред. от 10.11.2004) «Об административно-территориальном устройстве Пермской области».

19 Населенный пункт определен в законе как часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и служащая постоянным местом проживания и жизнедеятельности людей.

20 Закон Калининградской области от 27 мая 1996 г. № 44 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области Российской Федерации» (в ред. Законов Калининградской области от 22.03.2005 № 516; от 29.11.2005 № 696).

21 Закон Калининградской области от 24 мая 1999 г. № 129 «О системе исполнительных органов государственной власти Калининградской области».

22 Стоит попутно отметить здесь еще одну некорректность: под структурой органов в современной теории государства и права понимается не только перечень органов, но установленнная компетенция каждого органа, а также система взаимодействия органов друг с другом. Это касается структуры органов власти любого уровня – федеральной, региональной, муниципальной.