

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ КАК ПРОЦЕССЫ (НА ПРИМЕРЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ)

Статья посвящена теоретико-правовому осмыслению территориальных преобразований в государстве как комплексных планомерных процессов, способствующих развитию страны. Предложено выделение основных видов территориальных процессов и направлений их реализации в России. На примере преобразования муниципальных образований в России выделяются стадии соответствующего процесса, формулируются предложения по решению правовых проблем.

Стаття присвячена теоретико-правовій осмисленню територіальних перетворень у державі як комплексних планомерних процесів, які сприяють розвитку країни. Запропоновано виділення основних видів територіальних процесів та напрямів їх реалізації в Росії. На прикладі перетворення муніципальних утворень в Росії виділяються стадії відповідного процесу, формулюються пропозиції щодо вирішення правових проблем.

The article is devoted theoretical legal researching of territorial transformations in the state as the complex systematic processes promoting development of the country. Allocation of principal types of territorial processes and directions of their realization in Russia is offered. On an example of transformation of municipal unions in Russia stages of corresponding process are allocated, offers under the decision of legal problems are formulated.

Территориальные преобразования государства могут анализироваться в системном единстве в рамках понятия «территориальные процессы», которые должны быть четко урегулированы правом и осуществляться планомерно с учетом всех факторов территориального развития государства.

Вопросы создания, преобразования, упразднения и изменения границ территориальных единиц государства составляют важную часть его территориального устройства. «Динамическую» составляющую территориального устройства предлагается именовать термином «территориальные процессы».

Необходимость обеспечения безопасности и эффективного развития Российской Федерации требует выработки целостной научной концепции правового обеспечения территориальных процессов, отвечающей современным потребностям страны. Конечной целью планирования территориальных процессов выступает не столько совершенствование территориального устройства, сколько развитие государства, прежде всего в территориальном аспекте. Территориальные процессы являются составной частью территориального устройства государства. Совершенствование их регулирования будет означать и совершенствование территориального устройства государства. Социальной же целью территориальных процессов, совершенствования их правового регулирования выступает именно территориальное развитие государства.

В соответствии с энциклопедической трактовкой понятие «процесс» имеет два основных значения: 1) ход, развитие какого-либо явления, последовательная смена состояний в развитии чего-то; 2) порядок разбирательства судебных и административных дел, а также само такое дело¹.

В юридической науке в основном используется второе значение понятия «процесс», связанное с деятельностью судебных органов по рассмотрению и раз-

решению конкретных дел. В свою очередь, и в юридической науке есть ряд исключений. Во-первых, административные дела могут разрешаться не только судебными, но и исполнительными органами в предусмотренных законом случаях. Во-вторых, под процессом понимается и правоохранительная деятельность государственных органов, направленная на достижение юридических результатов, которые предполагались диспозицией конкретной нормы материального права. В-третьих, применительно к территориальному устройству государства, некоторые исследователи также считают возможным применение понятия «процесс». В частности, в регулировании административно-территориального устройства А.С. Саломаткин предлагает использование термина «административно-территориальный процесс»². И.В. Выдрин выделяет три понятия, связанных с территориальным устройством Российской Федерации: государственно-территориальное устройство, административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и административно-территориальный процесс³.

Как представляется, понятие «процесс» целесообразно использовать не только применительно к регулированию административно-территориального устройства, но и иных компонентов территориального устройства государства. Тем более, что в классификации И.А. Выдрина государственно-территориальное устройство остается статичной величиной, а динамика рассматривается лишь в отношении административно-территориальной составляющей территориального устройства государства.

Специфика территориальных процессов связана с тем, что сторонами в них нередко выступают не граждане или юридические лица, а органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, органы местного самоуправления. Граждане, напротив, выступают инстанцией, принимающей решение по делу (путем голосования), что в целом не характерно для судебного процесса (за исключением рассмотрения дела с участием присяжных заседателей). Дальнейшие действия, реализующие принципиальное решение вопроса гражданами, предпринимает органы государственной власти, что характерно и для судебного процесса с участием присяжных заседателей. Хотя граждане также могут инициировать тот или иной территориальный процесс, в частности, в отношении территориальных преобразований муниципальных образований (ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ). В свою очередь, органы государственной власти выступают сторонами и в судебных процессах. Таким образом, положение участников территориального процесса различно и, несмотря на определенную специфику, не представляет нечего совершенно отличное от иных процессов, урегулированных правом. Тем более, что первое значение процесса (как последовательная смена состояний (или стадий) в развитии чего-то) однозначно применимо к сфере территориального устройства.

Целесообразно выделение основных видов территориальных процессов в России в соответствии с компонентами территориального устройства:

- 1) государственно-территориальный процесс, представляющий собой создание, упразднение, изменение территории и (или) статуса государственно-территориальных единиц – субъектов Российской Федерации;
- 2) муниципально-территориальный процесс, охватывающий создание, упразднение, изменение территории и (или) статуса муниципальных образований;
- 3) административно-территориальный процесс, состоящий в создании, упразднении, изменении территории административно-территориальных единиц

субъектов Российской Федерации;

4) специальный территориальный процесс, заключающийся в создании, упразднении, изменении территории специальных территориальных единиц.

Основные направления реализации государственно-территориальных и муниципально-территориальных процессов определены автором по характеру изменений соответствующих территориальных единиц:

а) создание, упразднение, изменение территории и статуса территориальной единицы;

б) изменение статуса территориальной единицы без изменения ее территории;

в) изменение границ территориальной единицы без ее преобразования.

Для иных видов территориальных процессов характерны:

а) создание и упразднение территориальной единицы;

б) изменение границ территориальной единицы.

Административно-территориальный процесс традиционно был урегулирован в нашей стране достаточно полно. Но ранее он охватывал территориальные единицы регионального уровня, которые в настоящее время являются субъектами Российской Федерации и к ним применим термин «государственно-территориальный процесс».

Важно отметить, что во многих зарубежных государствах административно-территориальный процесс связан с преобразованием территорий осуществления местного самоуправления. Но в субъектах Российской Федерации речь идет по существу о преобразовании административно-территориального устройства в целях гармонизации с результатами муниципально-территориального процесса. Согласимся с В.И.Васильевым, что хотя муниципальный район – это не административный район и, теоретически можно предположить, что наряду с муниципалитетом образуется административно-территориальная единица. Однако практически такая возможность ничтожна. Сеть муниципальных образований почти идеально легла на сложившуюся структуру административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации⁴.

Муниципально-территориальный процесс в значительной большей мере регулируется федеральным законодательством, чем законодательством субъектов Федерации. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (ст. 13). Таким образом, преобразование в виде изменения территории и статуса муниципального образования (объединение и разделение муниципальных образований) применимо ко всем трем видам российских муниципальных образований, а преобразование в виде изменения статуса муниципального образования без изменения его территории применимо лишь в отношении статуса городского округа (одного из трех видов муниципальных образований).

Кроме того, законодательство предусматривает упразднение муниципальных образований не в связи с их объединением, а как отдельную процедуру (ст. 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Упразднение муниципального образования является разновидностью первого направления преобразований, связанных с изменением территории и статуса территориальной единицы, которое в данном случае выражается в их утрате. Данная процедура применяется только в отноше-

нии поселений (городских и сельских) с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек.

Третьим направлением муниципально-территориального процесса является изменение границ муниципальных образований. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти (ст. 12). Важно отметить, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений. Таким образом, инициатива в данном случае может исходить только от граждан.

С учетом охвата местным самоуправлением всей территории Российской Федерации муниципально-территориальный процесс выражается, главным образом, в преобразовании муниципальных образований. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством изменяется автоматически. Так, объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром (ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ). Кроме того, решения в обоих случаях (при преобразовании муниципального образования и административно-территориальной единицы) принимаются органами государственной власти субъектов Федерации, в законодательно установленных случаях – на основе решения, принятого народным голосованием.

Как отмечалось выше, в рамках административно-территориального процесса в субъекте Российской Федерации по существу имеет место приведение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации к результатам преобразования муниципальных образований, т.е. муниципально-территориального процесса. Таким образом, диалектика их взаимосвязи состоит в предопределенности административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации территориальной организацией местного самоуправления в Российской Федерации.

Само выделение явления территориальных процессов порождает трудный терминологический поиск в описании их регулирования и реализации. Так, А.С. Саломаткин предлагает понятие «административно-территориальное дело» (по аналогии с иными видами процессов) в отношении административно-территориального процесса речь идет об деле. Им предлагается выделение нескольких стадий такого процесса: а) возбуждение административно-территориального дела; б) подготовка материалов дела; в) подготовка проекта нормативного правового акта по административно-территориальному делу; г) рассмотрение и принятие

правового акта по делу; д) оформление документов и исполнение реального административно-территориального преобразования⁵.

Полагаем, что определение административно-территориального процесса как установленного органами государственной власти порядка совершения действий в сфере административно-территориального устройства вовсе не означает наличия соответствующего «дела» по аналогии с судебным или следственным процессами. Предлагаемая конструкция представляется искусственной, нечем не способствующей совершенствованию правового регулирования территориальных процессов. Речь может идти о стадиях самого административно-территориального процесса (или иного вида территориальных процессов), но не рассмотрения административно-территориального дела. Кроме того, рассмотрение преобразования территорий, на которых осуществляется местное самоуправление в качестве административно-территориального процесса не соответствует модели территориальной организации местного самоуправления, установленной Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ. Наконец, практика современного правового регулирования требует корректировки выделения стадий муниципально-территориального процесса.

Муниципально-территориальный процесс начинается со стадии инициирования его процедуры. Законодательно регламентированная постановка перед органами государственной власти субъекта Федерации вопроса о необходимости проведения территориального преобразования, которая происходит по инициативе граждан или органов публичной власти влечет правовые последствия в виде рассмотрения данной инициативы и принятия по ней решения в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Само преобразование осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Второй стадией рассматриваемого процесса выступает сбор необходимых для представления проекта правового акта материалов, перечень которых зависит от содержания данного процесса для принятия решения. В одних случаях таким решением может выступать непосредственно нормативно-правовой акт. В свою очередь при проведении голосования по вопросу преобразования муниципально-образовательного или решения данного вопроса на сходе граждан, решение принимается именно населением, а нормативно-правовой акт, принимаемый органами власти, лишь оформляет и конкретизирует решение, принятое гражданами.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ решение по вопросу объединения двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований либо разделения поселения на два и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан. Решение об упразднении поселения также принимается на сходе граждан, проживающих в соответствующем поселении.

В свою очередь, решение об объединении поселения с городским округом принимается органами государственной власти субъекта Федерации, хотя и с согласия населения поселения и городского округа, но которое выражено непосредственно, а представительным органом соответствующих поселения и городского округа. Кроме того, учитывается мнение населения муниципального района, которое опять же выражено представительным органом соответствующего муниципального района. Решение об объединении двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, раз-

деления муниципального района также принимается органами государственной власти субъекта Федерации с учетом мнения населения, выраженного представительными органами объединяемых муниципальных районов (разделяемого муниципального района). Аналогично принимается решение об изменении границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, изменении границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа содержит элементы процедуры принятия решения населением и органами власти. Такое изменение осуществляется решением органов государственной власти субъектов Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. В то же время такое согласие должно быть получено путем голосования, проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. При этом изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Аналогичное положение занимает и процедура изменения границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов. Решение по данному вопросу принимается органами государственной власти субъекта Федерации, во-первых, с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, во-вторых, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов. Так же решается вопрос об изменении границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений.

В связи с вышеизложенным, третьей стадией муниципально-территориального процесса является принятие решения по вопросу территориального преобразования. А.С. Саломаткиным третьей стадией названа подготовка проекта правового акта и определена как основная стадия процесса⁶. По нашему мнению, во-первых, данная стадия является четвертой. Во-вторых, основной выступает предыдущая стадия принятия решения. В-третьих, не все из перечисленного А.С. Саломаткиным осуществляется на стадии подготовки проекта правового акта, оформляющего территориальное преобразование.

Как представляется, выявление мнения граждан (там, где право принятия решения принадлежит не им, а органам власти) осуществляется на второй стадии, при подготовке материалов к принятию решения по делу. Выявление мнения специалистов по преобразованию муниципального образования осуществляется, как правило, на нулевой стадии, т.е. до инициирования территориального преобразования. Если же инициатива исходила от граждан и соответствующего анализа проведено не было, то такой анализ также осуществляется на второй стадии.

Согласование позиций различных комиссий и самих органов публичной власти, участвующих в деле, действительно осуществляются на стадии подготовки соответствующего нормативного правового акта.

В свою очередь, А.С. Саломаткин разделяет стадии подготовки проекта нормативного правового акта и его принятия⁷. Как представляется, работа над проектом и его принятие являются единой стадией муниципально-территориального процесса, хотя и разными стадиями правотворческого процесса. Согласно действующему законодательству, соответствующим нормативным правовым актом является закон субъекта Российской Федерации. Таким образом, четвертой стадией выступает разработка и принятие нормативного правового акта (закона субъекта Федерации).

Заключительной стадией муниципально-территориального процесса, равно как и административно-территориального процесса является оформление, выдача документов и исполнение решения о территориальном преобразовании на местности. Как представляется, оформление состоит во внесении изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации (при необходимости), устав муниципального образования, законодательство субъекта Федерации.

1. *Словарь* русского языка С.И.Ожегова. – М., 1990. – С. 626. 2. *Саломаткин А.С.* Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). – М., 1995. – С. 83. 3. *Выдрин И.В.* Муниципальное право России. – М., 2000. – С. 368. 4. *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 4. 5. *Саломаткин А.С.* Цит. работа. – С. 84-85. 6. Там же. 7. Там же.