

ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ УСТОЙЧИВОСТИ*

Как известно, до 1993 года в Российской Федерации местное самоуправление делилось на двухуровневое с различным объемом компетенции на каждом уровне. В действующей Конституции Российской Федерации вопрос об уровнях местного самоуправления не нашел своего однозначного нормативного разрешения. В части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации установлено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения соответствующих территорий. Аналогичная норма содержалась в Федеральном законе в редакции 1995 года. В то же время федеральным законодателем не были определены формы и основания, при которых должно учитываться мнение населения. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении №1-П от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» установил, что наиболее адекватной формой учёта мнения населения в данном конкретном случае (часть 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации) является местный референдум. Если такое требование не заявляется, то для досрочного прекращения полномочий соответствующих органов местного самоуправления достаточно решения соответствующих выборных органов местного самоуправления. Необ-

ходимость учёта мнения населения могла предусматриваться и в иных случаях. Федеральным законом в редакции 1995 года определение форм учета мнения населения было отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации. При этом оставался открытым вопрос о квалификации действий органов местного самоуправления с точки зрения того, являются ли эти действия учётом мнения населения либо нет. Мнение населения, исходя из содержания конкретных вопросов местного самоуправления, может учитываться в различных формах, а не только в форме выражения мнения в виде референдума. Такими формами, например, могут быть: консультативный опрос, консультативный референдум и т.д.

Конституционный Суд Российской Федерации однозначно подтвердил принципы, на основе которых должны образовываться уровни местного самоуправления: децентрализации и приближения власти к народу.

Вопросы территориального устройства системы публичной власти являются наиболее сложными в федеративных государствах. Территориальная организация местного самоуправления предопределяет разграничение компетенции между уровнями публичной власти, перераспределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, установление рационального баланса в решении вопросов местного значения и реализации государственных полномочий на местном уровне.

В соответствии с положениями Федерального закона в редакции 1995 года для обозначения территорий городских и сельских поселений (населенных пунктов) и других территорий, в которых осуществлялось местное самоуправление, использовался термин «муниципальные образова-

ния». Термины «поселение» и «населенный пункт», используемые в законодательстве, имели практически одно и то же значение и применялись для обозначения географических и градостроительных объектов.

В соответствии с Федеральным законом «О наименовании географических объектов» регистрации в Федеральном реестре географических объектов подлежали следующие территории, в которых осуществлялось местное самоуправление: города и другие поселения, районы, волости. В общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления, используемый Государственным комитетом Российской Федерации по статистике, включены следующие объекты: районы, города, города и поселки городского типа республиканского, краевого, областного подчинения, города и поселки городского типа районного подчинения, внутригородские районы, округа города республиканского, краевого, областного подчинения, поселки городского типа, сельсоветы. К поселкам городского типа относятся рабочие, курортные и дачные поселки. Наряду с названием «сельсовет» используются названия «сельский округ», «волость», «сельская администрация», «сомон» и др.

В редакции Градостроительно-го кодекса от 7 мая 1998 года №73-ФЗ, действовавшей до 2004 года, прямо указывалось, что поселения Российской Федерации подразделяются на городские (города – 10 категорий и поселки) и сельские поселения (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные поселения) в зависимости от численности населения¹.

¹ Сопоставляя итоги переписи населения 2002 года и приведенную классификацию в Российской Федерации: 2 сверхкрупных города – Мо-

* §3.2 книги Александра Николаевича Дементьева «Теории и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации: монографическое исследование» – Обнинск: Институт муниципального управления, 2009. – 304с. Книгу можно заказать по адресу <http://emsu.ru/lm/default.asp>