

0-776613

*На правах рукописи*

Ученый секретарь  
Института  
Калинин Сергей Петрович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Екатеринбург - 2001

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального права Омского государственного университета.

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук,  
профессор  
Костюков Александр Николаевич

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук,  
профессор  
Кокотов Александр Николаевич

кандидат юридических наук,  
доцент  
Тренин Евгений Викторович

**Ведущая организация:** Томский государственный университет

Защита состоится 22 июня 2001 года в 16.00 часов на заседании Диссертационного Совета Д.212.282.02 в Уральской государственной юридической академии по адресу: 620066, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21 (зал заседаний Ученого Совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уральской государственной юридической академии.

Автореферат разослан 18 мая 2001 года.

Ученый секретарь  
Диссертационного Совета  
д.ю.н., профессор



С.Ю. Головина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена существенными изменениями, произошедшими за последнее десятилетие в организации публичной власти в Российской Федерации. Существовавшую в советский период развития отечественной государственности монолитную систему органов государственной власти и управления, охватывавшую все звенья территориальной организации государства, вплоть до села и поселка, сменила в значительной мере децентрализованная система организации власти, включающая два относительно самостоятельных уровня государственной власти (федеральную государственную власть и государственную власть субъектов Российской Федерации) и местное самоуправление как особый вид народовластия. На территории субъекта Российской Федерации осуществляют свою деятельность органы, представляющие все три вида публичной власти, и от эффективности территориальной организации их системы зависят результаты решения многих важнейших вопросов социально-экономического развития страны. Изменившиеся конституционно-правовые условия потребовали применения новых подходов к регулированию административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации – института, выражающего территориальные основы организации власти в субъекте Российской Федерации. Наиболее остро при этом проявились такие проблемы, как соотношение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере правового регулирования, соотношение территориальных начал организации государственной власти и местного самоуправления, пределы и правовые механизмы государственного воздействия на территориальную основу местного самоуправления. Отсутствие в федеральном законодательстве четко выраженных подходов к решению данных проблем поставило реализацию многих конституционных прав граждан, связанных с территориальной организацией власти, в зависимость от регионального нормотворчества, которое далеко не всегда развивается по оптимальному пути, приводя в ряде случаев к массовому нарушению этих прав либо создавая предпосылки для

такого нарушения. Не случайно, различные аспекты территориальной организации власти в субъекте Российской Федерации неоднократно становились предметом судебного рассмотрения, в том числе в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации.

#### **Степень разработанности темы.**

Свойственная действующему законодательству об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации противоречивость, наличие пробелов в регулировании многих концептуальных вопросов территориальной организации государственной власти и местного самоуправления в значительной мере, на наш взгляд, обусловлены отсутствием в современной государственно-правовой науке комплексных исследований, посвященных административно-территориальному устройству субъекта Российской Федерации.

В работах отечественных авторов 1950-1980-х годов административно-территориальное устройство республик, краев, областей в составе РСФСР рассматривалось в рамках общего учения о территориальной организации Советского государства. Следует отметить, что не потеряли своего научного значения многие теоретические выводы, сформулированные в работах М.А. Шафира, Р.С. Павловского, В.А. Ржевского, В.А. Рянжина, В.А. Немцева, А.В. Лужина, А.А. Югова. Особо необходимо выделить монографии В.А. Ржевского «Территориальная организация Советского государства» (Саратов, 1966) и М.А. Шафира «Административно-территориальное устройство Советского государства» (М., 1983), в которых существенное внимание уделено методологии исследования проблем административно-территориального устройства как системного явления, понятийному аппарату. С начала 1990-х годов и до настоящего времени наиболее интенсивно в литературе разрабатываются проблемы территориальной организации местного самоуправления, что закономерно в силу новизны данного публично-правового института. Значительное внимание указанной проблематике уделяется в работах В.И. Васильева, И.В. Выдрина, А.Н. Кокотова, Е.С. Шугриной, Н.В. Постолова и других авторов. Среди работ, изданных в данный период,

**необходимо выделить монографию**  
И.И. ДОС

А.С. Саломаткина «Территориальная организация Российского государства» (Челябинск, 1996), в которой обобщен опыт прежних исследований по наиболее дискуссионным теоретическим вопросам административно-территориального устройства, а также предпринята попытка на основе норм Конституции Российской Федерации 1993 года изложить новую концепцию территориальной организации России, обозначить проблемы, требующие дальнейшего изучения.

**Предмет, цель и задачи исследования.**

Предметом диссертационного исследования являются правовые акты, регулирующие административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, и практика их применения.

Цель исследования заключается в комплексном анализе проблем административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, выявлении объективных взаимосвязей и закономерностей, свойственных данному государственно-правовому институту, раскрытии всех аспектов сочетания в нем территориальных начал организации системы органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определении возможных и наиболее целесообразных схем территориальной организации власти в субъекте Российской Федерации, эффективных правовых механизмов их практической реализации.

В соответствии с целью исследования решаются следующие задачи:

раскрытие содержания понятия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

определение системы принципов административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и раскрытие их содержания;

анализ конституционных норм, лежащих в основе правового регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

определение соотношения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов

государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

изложение концепции структурирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, характеристика видов административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации, критериев их образования;

сравнительный анализ возможных вариантов сочетания в структуре административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации территориальных начал организации государственной власти и местного самоуправления;

анализ форм и условий изменения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

обобщение практики правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации;

разработка предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, и практики его применения.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составляют общие положения учения о государственной территории, изложенные, в частности, в трудах Б.М. Клименко, С.Н. Бабурина, опыт, накопленный в рамках исследований административно-территориального устройства Советского государства (М.А. Шафир, Р.С. Павловский, В.А. Ржевский, В.А. Рянжин, В.А. Немцев, А.В. Лужин, А.А. Югов и др.), а также результаты новейших научных исследований проблем территориальной организации власти (В.И. Васильев, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин, Е.С. Шугрина и др.).

#### **Методология исследования.**

В основе методологии диссертационного исследования лежит всеобщий метод научного познания – метод материалистической диалектики. Исходя из него, раскрывается детерминирующее воздействие экономической организации территории на ее государственно-правовую организацию. Используются в работе и такие универсальные методы познания,

как системный подход, анализ, синтез, наблюдение, сравнение.

В исследовании применены также специально-юридические методы. В частности, формально-юридический метод используется при анализе текстов правовых актов, регулирующих административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации, а метод сравнительно-правового анализа - при сопоставлении и обобщении практики правового регулирования административно-территориального устройства более чем в семидесяти субъектах Российской Федерации.

**Научная новизна** работы определяется тем, что она является первым комплексным исследованием проблем административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации в современных конституционно-правовых условиях.

**На защиту выносятся** следующие основные положения:

1. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации представляет собой деление территории субъекта Российской Федерации на части (административно-территориальные единицы), являющиеся территориальной основой для построения и функционирования системы федеральных государственных органов, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

2. Регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации является предметом совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Отдельные вопросы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации в соответствии со ст.71 Конституции Российской Федерации относятся к исключительному ведению органов государственной власти Российской Федерации. Вопросы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в том числе территориальной организации местного самоуправления, не могут рассматриваться в качестве вопросов местного значения.

3. Целесообразно принятие федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства

субъектов Российской Федерации» с включением в него положений, определяющих:

разграничение полномочий по регулированию административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

систему видов административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации, общие условия образования и упразднения административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ;

порядок установления и изменения наименований административно-территориальных единиц в части, не урегулированной Федеральным законом «О наименованиях географических объектов»;

порядок образования и упразднения административно-территориальных единиц, составляющих базовый уровень территориальной организации федеральных государственных органов в субъекте Российской Федерации, - районов, городов регионального значения, районов в городах;

общие принципы определения территорий местного самоуправления, образования, преобразования и упразднения муниципальных образований, условия правопреемства при упразднении муниципальных образований;

правовые основы единой системы учета административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации.

4. Территориальная организация местного самоуправления должна соответствовать одному или нескольким уровням общей структуры административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Наиболее рациональный вариант территориальной организации местного самоуправления предполагает наличие между территорией субъекта Российской Федерации в целом и уровнем административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, на котором действует местное самоуправление, промежуточного («буферного») уровня территориальной организации с исполнением на нем исключительно государственных полномочий.

5. Референдум не может применяться в качестве формы учета мнения населения по вопросам административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Необходимо закрепление в федеральном законодательстве института непосредственного волеизъявления населения по вопросам административно-территориального устройства, аналогичного по процедуре референдуму, но имеющего консультативное (рекомендательное) значение.

6. Основными направлениями совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве являются:

    уточнение понятийного аппарата, используемого в законодательстве;

    оптимизация системы видов административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации;

    более четкое, соответствующее федеральному законодательству разграничение полномочий по вопросам административно-территориального устройства между законодательным (представительным), исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;

    реализация принципа взаимосвязи территориальной организации местного самоуправления с общей структурой административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

    приведение в соответствие с федеральным законодательством гарантий учета мнения населения по вопросам административно-территориального устройства, закрепление условий регулирования административно-территориального устройства при отрицательном мнении населения по соответствующему вопросу;

    приведение в соответствие с федеральным законодательством порядка участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в установлении и изменении наименований административно-территориальных единиц.

7. Целесообразно определение в структуре органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации органа специальной компетенции, координирующего исполнение государственных полномочий в области административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

#### **Теоретическая и практическая значимость работы.**

Теоретическая значимость работы заключается в выработанных общих подходах к исследованию административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации как системного явления, выводах о закономерностях организации, структуре административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, сформулированных дефинициях понятий, обозначающих основные стороны, элементы данного государственно-правового института. Полученные результаты могут быть использованы в дальнейших исследованиях проблем территориальной организации власти в Российской Федерации.

Работа содержит также многочисленные практические рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, и практики его применения. В качестве приложения к работе оформлен проект федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации».

#### **Апробация результатов исследования.**

Положения, изложенные в работе, прошли апробацию на научно-практической конференции «О роли органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении социально-экономического развития Омской области в переходный период» (Омск, 2001), были обсуждены на кафедре государственного и муниципального права Омского государственного университета. Результаты исследования использованы автором при работе над проектом закона Омской области «Об административно-территориальном устройстве Омской области».

#### **Структура исследования.**

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, и заключения, имеет одно приложение.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цель, задачи, предмет, методы; характеризуется степень разработанности вопросов административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации; характеризуются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; содержатся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Понятие и принципы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации» посвящена рассмотрению общих теоретических проблем, связанных с определением понятия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, системы принципов административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, раскрытием их содержания.

В параграфе первом «Понятие административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации» рассматриваются и сопоставляются различные подходы к определению понятия административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, выраженные в юридической литературе, нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, анализируются закономерности и существенные признаки, свойственные данному государственно-правовому институту.

Применение метода системного подхода, анализ норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов позволяют рассматривать административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации в качестве самостоятельного, целостного компонента, особой подсистемы в рамках территориальной организации Российской Федерации. Данная подсистема выражает связь между публичной властью, ее институциональным и функциональным аспектами, и территориальным делением субъекта Российской Федерации.

Основным элементом административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации является

административно-территориальная единица - часть территории субъекта Российской Федерации, являющаяся пространственной сферой деятельности соответствующих органов власти. В качестве условия признания той или иной территории административно-территориальной единицей субъекта Российской Федерации рассматривается комплексная и стабильная взаимосвязь соответствующей территории с процессом реализации публичной власти.

Особое внимание в параграфе уделено проблеме соотношения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации с территориальными основами организации федеральных государственных органов и органов местного самоуправления. Исходя из положений о единстве задач, целей реализации публичной власти, единых началах построения механизма их реализации, а также на основе анализа законодательства и практики организации всех видов публичной власти в субъекте Российской Федерации, сделан вывод о том, что административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации служит территориальной основой организации не только органов государственной власти субъекта Российской Федерации, но и федеральных государственных органов, органов местного самоуправления. Отдельные случаи несоответствия территориальной организации федеральных государственных органов административно-территориальному устройству субъекта Российской Федерации следует рассматривать в качестве исключения из общего принципа.

Исходя из изложенного, административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации определяется как деление территории субъекта Российской Федерации на части (административно-территориальные единицы), являющиеся территориальной основой для построения и функционирования системы органов публичной власти в субъекте Российской Федерации.

В качестве основных системных составляющих административно-территориального устройства выделены его структура (виды административно-территориальных единиц и характеризующие их государственно-правовые признаки - условия

и порядок образования, преобразования и упразднения административно-территориальных единиц соответствующего вида, соотношение административно-территориальных единиц данного вида с административно-территориальными единицами другого вида) и административно-территориальное деление субъекта Российской Федерации, представляющее собой совокупность конкретных административно-территориальных единиц с их индивидуальными наименованиями и границами.

**В параграфе втором «Принципы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации»** анализируется система принципов административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации - основных, исходных начал, лежащих в основе строения и развития данной системы территориальной организации, обеспечивающих условия реализации ее социального предназначения. За основу при определении условий территориальной организации в качестве принципов административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации взяты следующие критерии: 1) общий характер принципов, выражающийся в их влиянии на организацию административно-территориального устройства в целом, а не отдельных его сторон или звеньев; 2) неразрывная взаимосвязь и взаимообусловленность принципов, необходимость их реализации в единстве; 3) направленность принципов административно-территориального устройства на обеспечение социальной эффективности деятельности органов публичной власти в субъекте Российской Федерации; 4) конкретно-исторический характер принципов, обусловленность их особенностями определенного этапа развития общества и государства.

С учетом данных критериев выделены и рассмотрены следующие принципы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации:

- 1) соответствия системе расселения населения;
- 2) многоуровневой территориальной организации;
- 3) соответствия условиям экономического развития территории (экономический принцип);
- 4) учета природно-географических условий;

5) учета национального состава, культурных и бытовых особенностей населения.

**Глава вторая «Правовые основы установления и изменения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации»** посвящена рассмотрению конституционных основ регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, правовых проблем его установления и изменения.

**В параграфе первом «Конституционные основы правового регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации»** анализируются три группы конституционных норм, лежащих в основе правового регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации:

1) нормы, закрепляющие общие принципы государственного устройства Российской Федерации, получающие последующую реализацию в процессе правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации;

2) нормы, непосредственно регулирующие отдельные вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации;

3) нормы, разграничивающие полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что в Конституции Российской Федерации (в отличие от конституций большинства иностранных государств) недостаточно четко выражены подходы к регулированию основополагающих отношений в области административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, в частности, к определению территориальной основы местного самоуправления, что создает предпосылки для возникновения в практике правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации противоречивых, спорных ситуаций, неоднократно

рассматривавшихся в судебных органах, в том числе в Конституционном Суде Российской Федерации.

Проблема соотношения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации рассмотрена на основе анализа статей 71-73 Конституции Российской Федерации. Сделан вывод об отнесении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а отдельных вопросов административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, входящих в предметы ведения, перечисленные в статье 71 Конституции Российской Федерации, – к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации.

**В параграфе втором «Установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации»** рассматриваются проблемы установления (начального в существующих конституционно-правовых условиях этапа регулирования) административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

Последовательно анализируются проблемы установления общей структуры административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, определения места территориальной организации местного самоуправления в структуре административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, закрепления административно-территориального деления субъекта Российской Федерации.

В структуре административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации выделяются две разновидности административно-территориальных единиц – первичные («естественные») и производные («искусственные»). Базовой, первичной административно-территориальной единицей является поселение – территория, имеющая сосредоточенную застройку и служащая местом постоянного или преимущественного

компактного проживания людей. «Искусственные» административно-территориальные единицы объединяют территории нескольких поселений или являются частью поселения. Кроме того, формируется третий тип административно-территориальных единиц, промежуточный между «естественными» и «искусственными» административно-территориальными единицами, - городские агломерации (города), территориально объединяющие несколько взаимосвязанных городских поселений. На основе анализа законодательства субъектов Российской Федерации рассматриваются возможные варианты установления общей структуры административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, определения критериев отнесения территорий к различным видам административно-территориальных единиц. Вместе с тем сделан вывод о необходимости закрепления системы видов административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации, их основных признаков в федеральном законодательстве.

При рассмотрении одной из наиболее острых и сложных проблем определения структуры административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации - соотношения в ней территориальных основ организации государственной власти и местного самоуправления, - исходя как из теоретических, так и из правовых оснований, сделан вывод о том, что территориальная организация местного самоуправления является составной частью административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и формируется на единой с территориальной организацией государственной власти основе, определенной общей структурой административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Уровень или уровни территориальной организации субъекта Российской Федерации, на которых формируется и действует местное самоуправление, определяются законом субъекта Российской Федерации.

В качестве наиболее рационального варианта территориальной организации местного самоуправления, исходя из анализа отечественного и зарубежного опыта, рассматривается модель, при которой между территорией субъекта Российской

Федерации в целом и уровне организации местного самоуправления в структуре административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации существует промежуточный («буферный») уровень с исполнением на нем исключительно государственных полномочий. Данный вариант позволяет обеспечить сбалансированное распределение по уровням территориальной организации государственных полномочий и полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

При рассмотрении способов (юридических механизмов) правового закрепления территориальной организации местного самоуправления особое внимание уделено проблемам юридического значения мнения населения при определении территорий местного самоуправления, возможности исключения отдельных видов административно-территориальных единиц из числа потенциальных территорий муниципальных образований. Проанализирована практика рассмотрения данных вопросов Конституционным Судом Российской Федерации и сделаны следующие выводы:

мнение населения при установлении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации имеет консультативное значение для органов государственной власти субъекта Российской Федерации, за исключением выражения населением поселения мнения о необходимости организации местного самоуправления на территории поселения;

виды административно-территориальных единиц, в границах которых организуется местное самоуправление, определяются субъектом Российской Федерации самостоятельно при соблюдении принципов повсеместности осуществления местного самоуправления и гарантированности прав населения на организацию местного самоуправления в поселениях.

**В параграфе третьем «Изменение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации» рассматриваются проблемы правового регулирования изменения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.**

В зависимости от правовых последствий, формы изменения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации классифицируются на: а) связанные с образованием (возникновением) и упразднением (прекращением существования) административно-территориальных единиц; б) связанные с изменением отдельных элементов статуса административно-территориальных единиц.

Среди форм изменения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, не связанных с образованием и упразднением административно-территориальных единиц, выделены и рассмотрены следующие виды регулирования статуса административно-территориальных единиц:

а) закрепление за административно-территориальной единицей статуса муниципального образования и снятие с административно-территориальной единицы данного статуса;

б) преобразование административно-территориальной единицы одного вида в административно-территориальную единицу другого вида (сельсовета в район, сельского поселения в городское, поселка в город и т.д.);

в) изменение административного центра административно-территориальной единицы;

г) изменение границ административно-территориальной единицы;

д) изменение наименования административно-территориальной единицы.

Рассмотрена проблема закрепляемой законодательством многих субъектов Российской Федерации возможности использования такой формы учета мнения населения по вопросам административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, как местный референдум. Сделан вывод о неправомерности данной практики, т.к., во-первых, вопросы административно-территориального устройства не относятся к числу вопросов местного значения и поэтому не могут выноситься на местный референдум, и, во-вторых, результаты волеизъявления населения по данным вопросам не должны иметь императивного значения для органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем отмечается целесообразность закрепления

в федеральном законодательстве института непосредственного волеизъявления населения, аналогичного по процедуре референдуму, но имеющего консультативное (рекомендательное) значение.

В связи с тем, что наиболее острые правовые коллизии в процессе изменения административно-территориального устройства возникают при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, анализируются такие проблемы, как: основания упразднения муниципальных образований; взаимосвязь между сроком полномочий выборных органов местного самоуправления и моментом упразднения муниципального образования; решение вопросов правопреемства при упразднении муниципальных образований.

**Третья глава «Проблемы совершенствования законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации и практики его применения»** посвящена рассмотрению вопросов совершенствования законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации и практики его применения.

**В параграфе первом «Проблемы развития федерального законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации»** рассматриваются вопросы формирования федерального законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации, направления его совершенствования.

Отмечаются недостатки текущего состояния федерального законодательства, в котором отсутствует комплексный подход к регулированию административно-территориального устройства, содержится множество противоречий и пробелов в данной области правового регулирования. С конституционно-правовых позиций обосновывается не только правомерность, но и необходимость разработки и принятия федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации с включением в него положений, определяющих:

разграничение полномочий по регулированию административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

систему видов административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации, общие условия образования и упразднения административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ;

порядок установления и изменения наименований административно-территориальных единиц в части, не урегулированной Федеральным законом «О наименованиях географических объектов»;

порядок образования и упразднения административно-территориальных единиц, составляющих базовый уровень территориальной организации федеральных государственных органов в субъекте Российской Федерации, - районов, городов регионального значения, районов в городах;

общие принципы определения территорий местного самоуправления, образования, преобразования и упразднения муниципальных образований, условия правопреемства при упразднении муниципальных образований;

правовые основы единой системы учета административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации.

В параграфе даны определения понятий, а также изложено содержание основных положений, предлагаемых к включению в рекомендуемый проект федерального закона.

**В параграфе втором «Направления совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации и практики его применения»** анализируются наиболее типичные недостатки, присущие региональному законодательству об административно-территориальном устройстве, пути их преодоления, вопросы оптимизации правоприменительной практики.

Рассмотрены следующие основные направления совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации

Федерации об административно-территориальном устройстве:

уточнение понятийного аппарата, используемого в законодательстве;

оптимизация системы видов административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации;

более четкое, соответствующее федеральному законодательству разграничение полномочий по вопросам административно-территориального устройства между законодательным (представительным), исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;

реализация принципа взаимосвязи территориальной организации местного самоуправления с общей структурой административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации;

приведение в соответствие с федеральным законодательством гарантий учета мнения населения по вопросам административно территориального устройства, закрепление условий регулирования административно-территориального устройства при отрицательном мнении населения по соответствующему вопросу;

приведение в соответствие с федеральным законодательством порядка участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в установлении и изменении наименований административно-территориальных единиц.

С учетом значительного объема работы, связанной с исполнением законодательства об административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации, и необходимостью ее системной организации, обосновывается целесообразность определения в структуре органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации органа специальной компетенции, координирующего исполнение государственных полномочий в области административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, определяется рекомендуемый объем полномочий данного органа.

**Заключение** содержит краткие выводы проведенного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Значение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации в территориальной организации государства // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2000. - №2. – С.63-70.

2. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. – Омск. 2001. – 188 с.

3. Территориальная организация управления субъектом Российской Федерации // О роли органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении социально-экономического развития Омской области в переходный период: материалы научно-практической конференции. – Омск. 2001. – С.16-19.



Лицензия ПЛД №58-49 от 15 октября 1997 г

---

Подписано в печать 27.04.2001

Формат бумаги 60x84 1/16

Печ. л. 1,25 Уч.-изд.л, 1,3

Тираж 150 экз.

---

Типография Омского ЦНТИ  
644010, Омск, ул. Масленникова 2

10 -