ческой свободы «предвзятым» или малосущественным. Однако резкое понижение Россией своего рейтинга (на 10 пунктов) свидетельствует, что пока в стране отсутствует стратегия построения социальных отношений современного типа, отвечающих организационным условиям информационного общества и инновационной «экономики знаний».

Литература

1. *Sakaiya T.* The knowledge-value revolution, or A historyof the future. N.Y., 1991.
2. *Blair M.* Ownership and control: rethinking corporate governance for the twenty-first century. Wash., 1995.
3. *Stewart T.* Intellectual capital. The new wealth of organizations. N.Y.-L., 1997.
4. *Touraine A.* The Post Industrial Society. London: Wildwood, 1974.
5. *Castells M.* The rise of the network society. Malden; Oxford: Blackwell publishers, 1996; Castells M. The power of identity. Malden; Oxford, 1997.
6. *Костюк В.Н.* Информация как социальный и экономический ресурс. М., 1997; *Костюк В.Н.* К теории информационного общества // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник-1997 / Под ред. Гвишиани Д.М., Садовского В.Н. и др. М., 1997.
7. *Милованцев Д.* Общественные предпосылки становления информационного общества в России // Свободная мысль-XXI. 2003. № 11.
8. *Давыдов А.А.* Социальная информатика: переходные периоды в социальных системах // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник-1997 / Под ред. Гвишиани Д.М., Садовского В.Н. и др. М., 1997. С.99.

Изменение границ муниципального образования

Вячеслав ЗАХАРОВ – соискатель кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования является одной из форм непосредственного народовластия и местного самоуправления. Конституцией Российской Федерации установлено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения их жителей. Это новый правовой институт непосредственной демократии, введение которого вызвано демократизацией внутриполитической жизни российского общества. Вместе с тем представляется, что он имеет немало пробелов, неурегулированных правом.

Обратим внимание в первую очередь на ключевое слово в этой конституционной норме – «с учетом». **«С учетом мнения населения»** означает, что воля граждан, как минимум, не единственная в определении границ того муниципального образования, жителями которого они являются.

Другое умозаключение, вытекающее из данной нормы, состоит в том, что мнение населения – это вторичный фактор в процедуре принятия решения об изменении границ территории местного самоуправления. Оно носит факультативный характер. Основной орган, «изменяющий границы», не указан в Конституции РФ. В федеральных законах этим «основным органом, изменяющим границы», именуются законодательные

(представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Хотя главенствующую роль в решении вопроса о границах территорий местного самоуправления (МСУ) играет орган государственной власти, обойти «мнение населения» указанные органы не вправе. По Конституции РФ мнение населения является необходимым звеном в принятии окончательного решения. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации в силу четкого конституционного предписания ч. 2 ст. 131 обязан обратиться к населению и провести по данному вопросу акцию, позволяющую выяснить его точку зрения. В противном случае это будет означать процессуальное нарушение, допущенное при изменении границ муниципального образования, и, как следствие, возможность признания судом соответствующего закона субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному законодательству.

Конституция РФ не конкретизирует, к какой форме непосредственного волеизъявления населения следует прибегнуть при решении данного вопроса: референдума, схода граждан, конференции, а может быть, и социологического опроса. Основной закон умалчивает об этом и оставляет его решение на усмотрение и конкретизацию федерального и регионального законодателя.

По смыслу и духу данной нормы законодательный орган субъекта Федерации обя-

самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) воспроизводилась та же генеральная конституционная формулировка части 2 статьи 131. Например, при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, предписывалось установить в законах субъектов Федерации гарантии учета мнения населения.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и положениями Федерального закона № 131-ФЗ для инициирования местного референдума порядок выдвижения инициативы населения относительно организации голосования по изменению границ, преобразованию муниципальных образований, проведению указанного голосования, подведению и опубликованию его итогов должен устанавливаться законом субъекта РФ.

В силу конституционного положения о референдуме и свободных выборах как высших и непосредственных формах выражения власти народа решения референдума имеют высшую юридическую силу и обязательны для исполнения. Это означает, что решения местного референдума, принятые по вопросам местного значения, обязательны для исполнения как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления, а также гражданами и юридическими лицами. Они юридически обязательны и для законодательных (представительных) органов государственной власти, принимающих решение об изменении границ территорий МСУ.

Вместе с тем в федеральном законодательстве установлен только один вид референдума – императивный. В избранной законодателем системе разграничения вопросов, которые могут быть разрешены при непосредственном волеизъявлении граждан, применение института местного референдума по поводу изменения границ и преобразования муниципального образования затруднено по ряду причин. Так, при изменении границ муниципальных образований затрагиваются интересы, по крайней мере, двух муниципальных образований. Поэтому, если принимаются противоположные решения, определить приоритет весьма непросто. Может также случиться, что в одном муниципальном образовании референдум не состоялся. Как тогда обеспечить общеобязательный статус решения референдума? Эти вопросы требуют дальнейшей конкретизации. Понятно, что можно реализовать только консолидированное и одинаковое решение референдумов в обоих муниципальных образованиях, границы которых предполагается изменить.

Есть и другие аспекты проведения референдума на территории муниципального образования, диктующие потребность введения Федеральным законом № 131-ФЗ нового института непосредственной демократии, каким является институт голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.

Государство в лице субъекта Федерации играет активную роль в установлении как административно-территориальных границ, так и границ муниципального образования. Он вправе самостоятельно заниматься преобразованием муниципального образования. В этой деятельности у субъекта Федерации нет заранее установленных схем. Этот факт неоднократно подтверждал своими решениями Конституционный суд РФ. Его позиция основана на праве субъектов Федерации, вытекающем из федеративной природы государственности России «самостоятельно устанавливать на своей территории административно-территориальное деление и определять систему местных органов государственной власти. Реализация такого права субъектами Российской Федерации подразумевает, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Рос-

сийской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций» [1].

Таким образом, окончательное решение по поводу изменения границ и преобразования муниципального образования принимается органами государства в лице субъектов Федерации. Они свободны в определении границ муниципальных образований и могут «консультироваться» с населением путем голосования граждан.

Что касается самой терминологии «изменения границ», то Федеральный закон № 131-ФЗ в отличие от ранее действовавшего не предусматривал таких понятий, как «упразднение» и «образование муниципальных образований». Термин «упразднение муниципальных образований» был введен только в результате внесения изменений и дополнений в этот закон в декабре 2004 г. [2] Упразднению подлежат все внутригородские муниципальные образования. В то же время в отличие от ранее действовавшей редакции раскрываются такие понятия, как «изменение границ», «преобразование», «разделение» и «объединение» муниципальных образований.

«Преобразование» – это процедура, в результате которой происходит объединение или разделение муниципальных образований, а также изменение статуса городского поселения или городского округа. Изменение статуса муниципального района законом не предусматривается. В переходный период на основании изменений, внесенных в переходные положения Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, предусматривалась возможность преобразования района в городское или сельское поселение только в двух случаях: если на территории района, являвшегося муниципальным образованием до 6 октября 2003 г. (день официального опубликования Федерального закона в «Собрании законодательства Российской Федерации»), находился один населенный пункт и если на территории муниципального района может быть образовано не более двух поселений. Тогда населенный пункт должен быть наделен статусом городского или сельского поселения, а район упразднен как муниципальное образование.

«Изменение границ муниципальных образований» – термин, который существовал еще в Федеральном законе № 154-ФЗ. Кроме него, ранее применялся термин «установление», который в редакции Федерального закона № 131-ФЗ уже не используется.

Изменение границ (территориальных градостроительных, географических) может быть связано, например, с изменением территориальной принадлежности населенного пункта, входящего в состав территории муниципального образования. Изменение территориальной принадлежности населенного пункта или муниципального образования (разделение или объединение) означает его вхождение в состав территории другого муниципального образования. В этом случае необходимо голосование населения для получения согласия на такое изменение границ. Согласие населения для поселений с численностью не более 100 жителей, обладающих избирательным правом, может быть получено и на сходе граждан.

Изменение границ муниципальных образований может быть связано и с «переподчинением» территорий, вообще не имеющих населенных пунктов, когда не требуется непосредственное согласие населения путем голосования, достаточно решения представительных органов муниципальных образований. Если на территориях с низкой плотностью населения изменение границ района не затронуло границы поселений и населенных пунктов, входящих в состав данного района, решение об изменении границ района или поселения принимается представительными органами муниципальных образований, вовлеченных в процесс изменения границ.

Федеральный закон № 154-ФЗ полностью отдавал субъектам Федерации право на установление гарантий учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий муниципалитетов и определения порядка образования, объединения, преобразования и упразднения муни-

ципальных образований, установления и изменения их границ. Это привело к тому, что субъекты РФ по-разному регулировали упомянутые вопросы с различным объемом указанных гарантий. Федеральный закон № 131-ФЗ установил требования к регламентации субъектами РФ порядка проведения голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований. Нормы ст. 12 и 13 включают критерии установления и изменения границ и преобразования муниципальных образований.

Что касается местных референдумов, посвященных изменению границ муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, то чаще всего они инициируются самими гражданами.

Анализ основополагающих норм российских законов, регулирующих правоотношения в рассмотренной сфере, дает, на наш взгляд, пищу для размышлений о том, из какого сценария исходит законодатель, регламентируя процесс голосования и «учета мнения населения» столь императивно. Ни один из возможных результатов голосования исключить нельзя. Однако складывается впечатление, что законодатель предвидел не более одного варианта, а именно – положительного, поддерживающего решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, причем не только в данном муниципальном образовании, но и в соседнем. Но если исход и там, и там может принять непредусмотренный представительным органом муниципального образования оборот, непонятно, что тогда предстоит делать органу МСУ и как он собирается, скажем так, «унифицировать» «мнение разно проголосовавшего населения» соседних территорий. А если представить, что изменение территориальных границ затронет не две, а три или даже четыре территории (а такое тоже возможно), то «учесть мнение населения», как того требует рассмотренное законодательство, и соблюсти закон будет еще труднее.

Множественность факторов, которые могут повлиять на конечное решение, законодателем, как видно, не учитывается. Между тем плюралистичность ситуации требует более современного подхода, который, по нашему убеждению, должен базироваться на максимальной диспозитивности подобных норм. Императивность не является достаточно эффективной, ибо заданность конечного решения, ощущаемая уже в самих нормах, предполагает в решении столь чувствительных для населения вопросов приоритет именно административного ресурса, а не народовластия.

Таким образом, напрашиваются коррективы в действующее федеральное и региональное законодательство как с точки зрения «буквы», так и «духа» закона. Они должны выражаться в большей гарантированности отражения интересов населения, а также эффективности закона при всех возможных путях развития ситуации и результатов голосования.

Литература

1. Пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда) // Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.1998 г. n 53-о об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями Конституции Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан «о местных органах государственной власти и управления».
2. Федеральный закон от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 12.