

На правах рукописи



Кустов Сергей Сергеевич

**ПРАВО НА УСТАНОВЛЕНИЕ СОСТАВА ТЕРРИТОРИИ И ГРАНИЦ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ И ПРАКТИКА
РЕАЛИЗАЦИИ В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ
(НА МАТЕРИАЛАХ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Научный руководитель: **Кравец Игорь Александрович**
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Института философии и права ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Официальные оппоненты: **Нарутто Светлана Васильевна**
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Сенникова Дарья Владимировна
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский государственный университет»

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южный федеральный университет»

Защита диссертации состоится «24» декабря 2021 года в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.19, созданного на базе ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, каб. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»: <https://www.susu.ru/ru/dissertation/d-21229819/kustov-sergey-sergeevich>

Автореферат разослан « » 2021 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук,
доцент



Т.И. Ястребова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Муниципальное образование выступает в качестве территориальной основы реализации муниципальной власти и права на осуществление местного самоуправления. Перед государством при формировании территориальных основ местного самоуправления стоит непростая дилемма. С одной стороны, в силу конституционно-правовой природы местного самоуправления, органы местного самоуправления должны быть максимально приближены к населению. С другой стороны, при установлении состава территорий и границ муниципальных образований следует учитывать наличие необходимой инфраструктуры, для эффективного решения вопросов местного значения и удовлетворения интересов и потребностей населения муниципальных образований.

Нормативно-правовое обеспечение территориальной организации местного самоуправления требует определение баланса между рациональной территориальной организацией и приближенностью территорий, где функционируют органы местного самоуправления к населению. Это подтверждается неоднократным проведением муниципальных реформ и изменением юридических конструкций в данной сфере.

Проводимая в России муниципальная реформа в последние годы, направлена на усиление государственного воздействия в сфере местного самоуправления, в том числе и в области территориальной организации, сопровождается развитием юридической урбанографии (С.В. Нарутто, В.В. Таболин, Е.С. Шугрина и др.)¹. Тенденцией в производстве муниципально-территориальных изменений последних лет является укрупнение муниципальных образований и отказ от поселенческого уровня местного самоуправления в отдельных субъектах РФ.

В науке муниципального права данные процессы оцениваются некоторыми учеными как отступление от демократических начал в системе местного самоуправления и отстранение населения муниципального образования от участия в решении важнейших вопросов на муниципальном уровне (Ю.В. Благов, Е.В. Гриценко, А.Н. Костюков).

Другие правоведы отмечают необходимость усиления конституционализации отечественной модели местного самоуправления (Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян).

Поправки к Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), принятые в 2020 г. инициированные Президентом

¹ Юридическая урбанография. Урбанографическая теория: коллективная монография в 2-х томах / Под общей редакцией: В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2021. – 824 с; Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаева И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве: монография. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 320 с.

Российской Федерации (далее – Президент РФ)² затронули и сферу местного самоуправления. Конституционные поправки внесли изменения и дополнения в три статьи главы 8 Конституции РФ, в том числе посвящённые конституционно-правовым основам территориальной организации местного самоуправления. Принятие конституционных поправок возобновило дискуссию в науке конституционного и муниципального права о конституционной модели и судьбе местного самоуправления в России.

Некоторые ученые рассматривают поправки к Конституции РФ 2020 г. в качестве конституционализации отдельных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и практики его применения, которая сформировалась в последние годы (Н.Л. Пешин, О.И. Баженова, Е. Кискин и др.).

Другие правоведы оценивают поправки к Конституции РФ как процесс деконституционализации местного самоуправления (А.А. Кондрашев) или снижение конституционных гарантий местного самоуправления (И.В. Бабичев).

Население муниципального образования как основной субъект в системе местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством, наделено рядом прав на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований.

Исследование реализации прав населения муниципального образования в данной сфере на уровне городских округов обусловлено рядом обстоятельств. Во-первых, в период с 2014 по 2019 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ было внесено ряд изменений, которые затронули сферу территориальной организации местного самоуправления. Главным образом, новации федерального законодательства о местном самоуправлении касаются изменения и совершенствования правового статуса городских округов, порядка их образования, а также изменение форм и степени участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений. Поэтому существует необходимость в оценке указанных новелл федерального законодательства и рассмотрение практики их реализации.

² См.: 1) Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января. 2) О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. 16 марта.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.

Во-вторых, городские округа занимают особое место в действующей системе территориальной организации местного самоуправления. В первую очередь значительную роль играют городские округа, в основе которых лежат крупные города, именно они характеризуются значительной концентрацией населения, наличием сложившейся, развитой инфраструктуры, что обуславливает их особую роль в социально-экономическом развитии субъектов РФ. Президент РФ В.В. Путин в послании к Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. высказал идею, что крупные города должны играть важное значение в пространственном развитии России⁴.

Поэтому учитывая особую роль городских округов в социально-экономическом развитии субъектов РФ имеет важное значение рассмотрение реализации прав населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований на уровне городских округов.

Комплексное исследование прав населения муниципального образования в данной сфере, форм их реализации и механизм судебной защиты указанных прав является важнейшей задачей науки конституционного и муниципального права, что свидетельствует об актуальности темы исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Исследование прав населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления в юридической литературе имеет фрагментарный характер, их характеристика раскрывается в трудах следующих отечественных ученых: Н.С. Бондаря, Е.В. Гриценко, Т.Г. Гуниной, А.Р. Еремина, Л.В. Овчинниковой, Р.М. Усмановой, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и др.

Характеристика права на установление состава территории и границ муниципального образования, в качестве субъективного публичного права рассмотрена с учетом работ Армина фон Богданди, А.Ф. Васильевой, А.В. Винницкого, А.И. Елистратова, Г. Еллинека, А.Б. Зеленцова, Б.А. Кистяковского, А.А. Рождественского, М. Столиеца (*M. Stollies*), Ю.Н. Старилова, Э.В. Талапиной, Петера М. Хубера.

Проблемы территориальной организации местного самоуправления, правового регулирования производства муниципально-территориальных изменений и соотношения административно-территориального устройства субъекта РФ и территориальной организации местного самоуправления раскрыты в трудах И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, В.И. Выдрина, А.К. Гагиева, А.Н. Диденко, Ю.В. Ермолаевой,

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

Е.П. Забелиной, А.Н. Костюкова, А.Н. Кокотова, И.В. Лексина, А.Н. Черткова, А.Н. Максимова, С.В. Нарутто, Р.В. Петухова, С.Д. Панова, Н.Л. Пешина, Д.М. Худолея, К.М. Худолея, Л.А. Шарниной, Е.С. Шугриной и др.

Исследование форм реализации прав населения муниципального образования в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований основано на работах специалистов в области конституционного и муниципального права, характеризующих отдельные институты муниципальной демократии. Среди них труды: С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, С.В. Васильевой, И.В. Выдрина, Е.В. Гурнак, Н.В. Джагарян, А.А. Джагарян, О.А. Дементьевой, А.Н. Дементьева, С.С. Зенина, С.В. Нарутто, А.А. Павлова, А.В. Сигарева, А.В. Савоськина, С.Г. Соловьева, Д.В. Сенниковой, Л.А. Нудненко, А.В. Нечкина, В.В. Комаровой, О.А. Кожевникова, И.Ю. Остаповича, А.Е. Помазанского, В. Холопова и др.

В научной литературе исследованию форм реализации, механизму судебной защиты прав населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований уделено незначительное внимание. Поэтому о формировании целостного представления о правах населения в данной сфере в науке конституционного и муниципального права говорить затруднительно.

Отдельные аспекты участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований исследовались в кандидатской диссертации Л.В. Овчинниковой⁵ (2007 г.) в контексте конституционных основ реализации интересов населения и органов публичной власти в рассматриваемой сфере. В диссертационной работе Е.В. Гурнак⁶ (2013 г.) были рассмотрены права и муниципально-правовой статус городского сообщества в сфере градостроительства на уровне городских округов.

Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России, правового статуса видов муниципальных образований, соотношения административно-территориального устройства субъекта РФ и территориальной организации местного самоуправления

⁵ Овчинникова Л.В. Конституционные основы реализации интересов населения и публичной власти в сфере территориальной организации местного самоуправления, градостроительства и землепользования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Овчинникова Любовь Владимировна. – М., 2007. – 30 с.

⁶ Гурнак Е.В. Права городского сообщества в сфере градостроительной деятельности: теория и практика реализации (на примере городских округов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гурнак Екатерина Вячеславовна. – Ростов-на-Дону, 2013. – 28 с.

рассматривались в докторских и кандидатских диссертационных исследованиях Е.С. Шугриной⁷ (2008 г.), А.Н. Черткова⁸ (2012 г.), А.Н. Максимова⁹ (2010 г.), Ю.В. Ермолаевой¹⁰ (2013 г.), Ю.В. Благова¹¹ (2017 г.). Оценка эффективности проведения муниципальных реформ в том числе, в сфере территориальной организации местного самоуправления с учетом зарубежного опыта раскрыта в диссертационных исследованиях А.А. Ларичева¹² (2018 г.), Н.В. Нагорной¹³ (2009 г.).

Однако указанные диссертационные исследования были проведены до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ либо после, без учета внесенных изменений в муниципальное законодательство в 2017 г. и 2019 г. и практики его применения, а также без оценки конституционных поправок 2020 г. изменившие характер взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления и некоторые принципы организации местного самоуправления.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования и реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования в контексте территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие условия и порядок реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования, развития территориальной организации местного самоуправления, административно-территориального устройства субъектов РФ, осуществления территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, практика их толкования и применения в деятельности Конституционного Суда Российской

⁷ Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Шугрина Екатерина Сергеевна. – М., 2008. – 57 с.

⁸ Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Чертков Александр Николаевич. – М., 2012. – 50 с.

⁹ Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Максимов Андрей Николаевич. – М., 2010. – 26 с.

¹⁰ Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ермолаева Юлия Васильевна. – Саратов, 2013. – 33 с.

¹¹ Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Благов Юрий Владиславович. – Омск, 2017. – 22 с.

¹² Ларичев А.А. Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Ларичев Александр Алексеевич. – М., 2018. – 40 с.

¹³ Нагорная Н.В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нагорная Надежда Владимировна. – Санкт-Петербург, 2009. – 26 с.

Федерации¹⁴, Верховного Суда Российской Федерации¹⁵ и судов общей юрисдикции.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических основ и модели публично-правового регулирования права населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, оптимизация взаимоотношений населения муниципального образования и органов публичной власти на основе рекомендаций и предложений по совершенствованию конституционного и муниципального законодательства. Для достижения поставленной цели решается ряд взаимосвязанных **задач**:

1. Раскрыть характеристику прав населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований;

2. Определить правовой статус населения муниципального образования как субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования;

3. Предложить критерии для классификации форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования;

4. Определить особенности правового статуса городских округов и их место в системе территориальной организации местного самоуправления Российской Федерации;

5. Установить особенности механизма реализации конституционно-правовых гарантий установления и изменения территориальной организации местного самоуправления;

6. Дать научную оценку использования механизма судебной защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования;

7. Сформулировать критерии для выделения правовых моделей территориальной организации публичной власти в субъектах РФ в пределах Сибирского федерального округа и характерные черты таких моделей;

8. Предложить оптимизацию взаимоотношений населения муниципального образования и органов публичной власти в сфере реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования на основе рекомендаций и предложений по

¹⁴ Далее – Конституционный Суд РФ.

¹⁵ Далее – Верховный Суд РФ.

совершенствованию конституционного и муниципального законодательства.

Теоретическую основу исследования составляют научные исследования российских и зарубежных ученых-правоведов в сфере конституционного, муниципального и административного права.

Теоретическую основу настоящей диссертации составили работы ученых-конституционалистов и специалистов в области муниципального и административного права: С.А. Авакьяна, И.А. Алешковой, С.В. Васильевой, Х. Волльманна (*H. Wollmann*), А.К. Гагиева, И.А. Дудко, А.В. Должикова, А.Б. Зеленцова, А.И. Елистратова, Ю.В. Ермолаевой, Г. Еллинека, Ю.Н. Старилова, И.А. Кравца, В.И. Крусса, Е.И. Козловой, А.Т. Карасева, В.В. Киреева, В.В. Комаровой, К.И. Коваленко, Н.Е. Коломеец, М.М. Курачая, С.Г. Кузьмина, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, А.А. Павлова, А.Е. Помазанского, А.А. Рождественского, Д.Р. Салихова, С.Б. Сафиной, А.А. Троицкой, В. Холопова, А.Н. Черткова, Е. Шмидт-Ассмана (*E. Schmidt-Assmann*), Д. Шефолда (*D. Schefold*), А.А. Югова.

Исследование проблем законодательной регламентации территориальной организации местного самоуправления, участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений, правового статуса населения муниципального образования как субъекта прав на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований основано на разработках следующих ученых: П.А. Астафичева, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Т.Г. Гуниной, Е.В. Гурнак, Е.В. Гриценко, А.Н. Дементьева, А.Н. Диденко, А.Р. Еремина, О.А. Ежуковой, Е.П. Забелиной, А.В. Ильиных, А.Н. Костюкова, Е.А. Кодиной, А.Н. Кокотова, С.В. Крамаренко, А.А. Ларичева, А.Н. Максимова, Э.Э. Маркварт, С.В. Нарутто, Л. А. Нудненко, А.В. Новокрещенова, Л.В. Овчинниковой, С.В. Прасковой, Р.В. Петухова, Д.С. Панова, Н.Л. Пешина, Д.Б. Сергеева, Б.В. Смирнова, Н.Л. Скворон, В.В. Таболина, И.Ф. Фасеева, Й. Францке, Д.М. Худолея, К.М. Худолея, В.Е. Чиркина, Л.А. Шарниной Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и др.

Методологическую основу научного исследования составляет совокупность общенаучных и частнонаучных методов научного исследования. При написании диссертации использовались следующие общенаучные методы: дедукции и индукции, анализа и синтеза, обобщения, метод системного анализа, сравнения, системно-структурный, классификации, статистический. К частнонаучным методам относятся: историко-правовой, юридико-догматический, метод правового моделирования, метод толкования права, сравнительно-правовой.

Метод классификации позволил классифицировать муниципально-территориальные изменения по различным критериям.

Сравнительно-правовой метод использовался для выявления концептуальных основ правового регулирования территориальной организации местного самоуправления и оценки практики проведения территориальных реформ в Германии и России.

Юридико-догматический метод позволил сформулировать определение понятия «население муниципального образования» и выделить существенные признаки указанной категории.

Ретроспективное исследование правовой регламентации моделей территориальной организации местного самоуправления в России и их развитие за период с 1991 по 2020 г. было выполнено при помощи историко-правового метода.

Метод толкования права позволил уяснить содержание правовых норм, регламентирующих организацию и проведение общественных обсуждений и публичных слушаний проектов градостроительных документов и на основании этого произвести правовое и институциональное разграничение указанных институтов.

Метод правового моделирования применялся для выделения моделей правового регулирования соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления в пределах Сибирского федерального округа (далее – СФО), разработки предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Нормативную основу диссертационного исследования образуют следующие нормативные правовые акты: Конституция РФ, Европейская хартия местного самоуправления, Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный закон № 131-ФЗ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – Кодекс административного судопроизводства РФ), Градостроительный кодекс Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации регулирующие территориальную организацию местного самоуправления и административно-территориальное устройство, уставы и муниципальные правовые акты регламентирующие вопросы территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования городских округов и других муниципальных образований принятые в период с 1999 по 2018 г.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составляют акты Конституционного Суда РФ (более 50), Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции (более 70 решений за период с 2005 по 2020 г.), а также правоприменительная практика, связанная с реализацией

права на установление состава территории и границ муниципального образования, официальная статистическая информация.

Степень достоверности и обоснованности результатов исследования обеспечивается применением общенаучных и частнонаучных методов исследования, которые отвечают цели и задачам диссертационного исследования. Сделанные выводы основаны на исследованной теоретической и нормативной правовой базе, и на значительном объеме собранного эмпирического материала.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических положений и модели публично-правового регулирования субъективных прав населения муниципального образования на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. Аргументировано выделение права на установление состава территории и границ муниципального образования в системе публичных прав, которое является по своей правовой природе комплексным коллективным субъективным публичным правом, объединяющим в своем содержании все субъективные права населения муниципального образования в данной сфере. Предложено авторское определение понятия «население муниципального образования» и критерии для классификации муниципально-территориальных изменений.

Доказано, что в период с 2003 по 2019 г. произошло существенное изменение правового статуса городского округа. Городской округ в результате внесенных изменений в 2017 г. и 2019 г. утратил поселенческую правовую природу, заложенную в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ. Сформулированы практические рекомендации направленные на совершенствование участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений.

Положения, выносимые на защиту:

1. В сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований существует ряд субъективных прав населения муниципального образования. Правовое регулирование указанных прав имеет комплексный (межотраслевой) характер осуществляемое нормами конституционного, муниципального и градостроительного законодательства. Исследование практики Конституционного Суда РФ позволяет говорить, что посредством решений Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация прав населения муниципального образования и граждан на участие в решении вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений.

2. Аргументировано выделение права на установление состава территории и границ муниципального образования в системе публичных прав, которое является комплексным коллективным субъективным публичным правом населения муниципального образования. Содержание, которого образуют следующие правомочия: 1) право населения на выступление с инициативой о производстве муниципально-территориальных изменений; 2) право на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений; 3) право на выражение мнения по вопросам территориального планирования поселений и городских, муниципальных округов (по проекту генерального плана, и внесению в него изменений); 4) право на выражение мнения по проекту правил землепользования и застройки и проектам документов о внесении в них изменений.

3. Субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования выступает население муниципального образования. Для характеристики населения муниципального образования, как субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования предложено авторское определение данной категории. Население муниципального образования – это совокупность граждан, объединенных общностью проживания и интересов, осуществляющих местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Население муниципального образования, как субъект права на установление состава территории и границ муниципального образования, характеризуется двумя признаками: 1) общностью проживания; 2) общностью интересов.

4. Формами реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования выступают институты муниципальной демократии. Предложены критерии для классификации форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования. В зависимости от механизма реализации населением права на установление состава территории и границ муниципального образования можно выделить: непосредственные и опосредованные формы реализации. Непосредственные формы реализации, в зависимости от степени обязательности принимаемого решения, подразделяются на императивные и рекомендательные.

5. Выявлена делиберативная природа общественных обсуждений проектов градостроительных документов, введенных в законодательство о местном самоуправлении в декабре 2017 г. и на этом основании произведено правовое и институциональное разграничение общественных обсуждений и публичных слушаний.

6. В период с 2003 по 2019 г. произошло существенное изменение правового статуса городского округа. Городской округ в результате

внесенных изменений в 2017 г. и 2019 г. утратил поселенческую правовую природу, заложенную в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ. Введенная дефиниция понятия «городской округ» в апреле 2017 г. вступает во внутрисистемные противоречия с некоторыми нормами Федерального закона № 131-ФЗ, принятыми ранее.

7. Закрепление в муниципальном законодательстве в 2014 г. городского округа с внутригородским делением и внутригородского района преследовало цель приближения муниципальной власти к населению в крупных городах. Анализ практики создания двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах и последующего правового регулирования позволяет сделать вывод, что заявленная цель не была достигнута. Круг вопросов местного значения внутригородских районов является незначительным. В нормах бюджетного законодательства заложена финансовая зависимость внутригородских районов и наполняемость их бюджетов зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городского округа.

8. Производство муниципально-территориальных изменений представляет собой нормативно установленную процессуальную форму реализации правомочий населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления составляющих содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования. Предложены критерии для классификации процедур производства муниципально-территориальных изменений: 1) в зависимости от субъекта, инициирующего муниципально-территориальное изменение; 2) в зависимости от формы учета мнения / получения согласия. Предложены критерии для классификации процедур преобразования муниципальных образований: 1) в зависимости от того влечет ли преобразование муниципального образования, образование вновь образованного муниципального образования; 2) в зависимости от того, происходит ли изменение правового статуса преобразуемого муниципального образования.

9. Выявлена тенденция в федеральном законодательстве в период с 2007 по 2019 г. направленная на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной муниципальной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Подобный подход законодателя не позволяет четко разграничить понятия «согласие населения» и «мнение населения» используемые в главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ.

Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении, предполагающие

корректировку форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений с учетом критерия важности (существенности) муниципально-территориального изменения.

10. Закрепление в муниципальном законодательстве муниципального округа в 2019 г. оказало существенное влияние на развитие модели территориальной организации местного самоуправления. Стал возможным полный переход в отдельных субъектах РФ от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления, что следует рассматривать в качестве изменения концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в сфере территориальной организации местного самоуправления. Предложено выделение трех моделей территориальной организации местного самоуправления, которые могут быть сформированы в субъектах РФ.

Существенным недостатком указанных новелл является отсутствие в положениях Федерального закона № 131-ФЗ критериев, ограничивающих свободу усмотрения субъектов РФ в возможности разграничения территории субъекта РФ исключительно между городскими и муниципальными округами, что приведет к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления.

11. Выявлено, что в практике Конституционного Суда РФ связанной с оспариванием конституционности законодательства о территориальной организации местного самоуправления начиная с 2015 г. Судом преимущественно формулируются правовые позиции по процессуальным вопросам, в которых уделяется значительное внимание особенностям конституционно-судебной защиты прав в сфере территориальной организации местного самоуправления и критериям допустимости жалоб по данной категории дел.

Население муниципального образования в Кодексе административного судопроизводства РФ не наделяется административной процессуальной правосубъектностью. В рамках административного судопроизводства возможна защита права на установление состава территории и границ муниципального образования двумя способами. Во-первых, в защиту права населения на установление состава территории и границ муниципального образования, как неопределенного круга лиц в суд с административным иском могут обратиться прокурор, должностные лица и органы публичной власти, указанные в Кодексе административного судопроизводства РФ. Во-вторых, возможна подача коллективного административного искового заявления в порядке ст. 42 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Исследование материалов судебной практики за период с 2017 по 2020 г., позволяет говорить, что основная практика по спорам в сфере территориальной организации местного самоуправления связана с

судебной оценкой законности преобразования муниципальных районов в городские округа, а также созданием муниципальных округов. Предложены критерии для классификации споров в указанной сфере на четыре группы в зависимости от предмета и сторон спора.

12. Доказано, что у института административно-территориального устройства субъектов РФ в пределах СФО отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной. Поэтому разграничение территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального субъектов РФ по целевому предназначению данных институтов является некорректным.

При определении соотношения территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ необходимо учитывать. Во-первых, территориальная организация местного самоуправления строится на сложившейся системе административно-территориального устройства субъектов РФ. Во-вторых, особенности построения системы административно-территориального устройства в каждом отдельном субъекте РФ и включение либо не включение элементов территориальной организации местного самоуправления в данную систему. Поэтому выяснение соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления в каждом регионе индивидуально.

Предложено выделение двух правовых моделей правового регулирования территориальной организации публичной власти в субъектах РФ в пределах СФО.

Первая модель (Омская, Томская, Иркутская области, Республика Хакасия, Алтайский и Красноярский край) характеризуется не включением в систему административно-территориального устройства муниципальных образований.

Вторая модель (представлена в Республиках Алтай, Тыва и Новосибирской области) характеризуется тем, что в законодательстве данных субъектов РФ, в систему административно-территориального устройства включаются муниципальные образования наряду с иными единицами.

Теоретическая значимость проведенного исследования обусловлена формированием целостного представления о праве на установление состава территории и границ муниципального образования и его правовой природе.

Практическая значимость диссертационной работы. Проведенное исследование может служить основой для внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также законы субъектов РФ регламентирующие территориальную организацию местного

самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Область исследования находится в рамках специальности 12.00.02 «Конституционное право; Конституционный судебный процесс; Муниципальное право». «Конституционное право» п. 1.13 – «Территориальная организация публичной власти», п. 1.25 – «Местное самоуправление в системе публичной власти»; «Муниципальное право» п. 3.8 – «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участие в осуществление местного самоуправления», п. 3.10 – «Территориальная организация местного самоуправления», п. 3.14 «Гарантии местного самоуправления» паспорта специальностей ВАК.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на пяти международных конференциях, двух международных форумах, одной всероссийской конференции с международным участием, трех всероссийских конференциях, одной межрегиональной конференции в г. Томске, г. Иркутске, г. Новосибирске. Среди них: всероссийская научно-практическая конференция «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (г. Томск, ТГУ, 2015 г., 2016 г.), международная научно-практическая конференция «Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства» (г. Новосибирск, НГТУ, 2016 г.), международная научно-практической конференция «Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе», в рамках Байкальского юридического форума – 2017 (г. Иркутск, БГУ, 2017 г.), международный форум «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов» (г. Новосибирск, НГУЭУ, 2017 г.), всероссийская научно-практическая конференция «Конституция Российской Федерации в международном и национальном измерениях: общетеоретические и отраслевые проблемы (г. Иркутск, БГУ, 12 декабря 2018 г.), научная конференция «Города-миллионники: юридические и экономические стратегии развития» в рамках международного юридического форума «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития» (г. Новосибирск, НГУЭУ, 2019 г.).

Материалы диссертационного исследования использовались при подготовке заключений эксперта публичных слушаний по проектам решений Совета депутатов г. Новосибирска о внесении изменений в Устав г. Новосибирска и участия в деятельности рабочей группы по вопросам выработки интегральной системы оценки развития и инструментов взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в интересах развития стратегических проектов

городов-миллионников (созданной решением постоянной комиссии по местному самоуправлению Совета депутатов г. Новосибирска от 18.04.2019 № 308) в 2019-2020 гг.

Результаты исследования использовались в процессе проведения лекционных и практических занятий по дисциплинам «Конституционное право», «Муниципальное право», «Административное право» на юридическом факультете Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ» с 2015 г. по настоящее время.

Диссертация прошла обсуждение на кафедре теории и истории государства и права, конституционного права Новосибирского национального исследовательского государственного университета.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликована 21 научная работа общим объемом 10,33 п.л., включая 9 работ в ведущих рецензируемых журналах и изданиях перечня ВАК Минобрнауки РФ.

Структура диссертационного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка и двух приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень разработанности темы исследования, определяются цель и задачи, объект, предмет исследования, методологическая основа научного исследования, научная новизна и положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретической и практической значимости работы, соответствие диссертации паспорту научной специальности, указаны сведения об апробации и реализации результатов работы.

В первой главе «Правовая характеристика права на установление состава территории и границ муниципального образования» рассматриваются права населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. Раскрывается характеристика правового статуса населения муниципального образования как субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования. Рассмотрены формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования, произведена их классификация.

Первый параграф «Право на установление состава территории и границ муниципального образования: правовая природа и содержание» посвящен исследованию подходов к выделению прав

населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления сложившихся в науке конституционного и муниципального права и практике Конституционного Суда РФ. Отмечается, что в науке конституционного и муниципального права отсутствует единая точка зрения о возможности выделения прав населения в сфере территориальной организации местного самоуправления. Некоторые исследователи выделяют только одно право граждан или населения на участие в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления (Е.В. Гриценко, Е.С. Шугрина, В.А. Щепачев, А.Р. Еремин, Т.Г. Гунина, Р.М. Усманова).

Другие правоведы выделяют целый комплекс прав населения на участие в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления. Такой подход представлен в работах Н.С. Бондаря и связан с концепцией муниципально-правового статуса.

Учитывая комплексный (межотраслевой) характер правового регулирования общественных отношений, связанных с участием населения в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований аргументировано выделение права на установление состава территории и границ муниципального образования в системе публичных прав. Указанное право по своей природе является комплексным коллективным субъективным публичным правом и объединяет все субъективные права населения в данной сфере, образующие его правомочия.

Местный интерес лежащий в основе права на установление состава территории и границ муниципального образования имеет публичный характер. С другой стороны, данное право обеспечивается обязанностью органа публичной власти. Поэтому право на установление состава территории и границ муниципального образования относится к числу субъективных публичных прав.

Во втором параграфе «Население муниципального образования - субъект права на установление состава территории и границ муниципального образования» раскрывается характеристика правового статуса населения муниципального образования. Население муниципального образования в действующем законодательстве рассматривается в качестве одного из участников, наряду с органами публичной власти в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления. В градостроительном законодательстве население муниципального образования не признается в качестве субъекта градостроительных отношений.

Отмечается, что в действующем законодательстве категория «население муниципального образования» не определена и не выделены ее существенные признаки. По мнению автора, население муниципального

образования, как субъект права на установление состава территории и границ муниципального образования характеризуется двумя признаками. Во-первых, это объединение лиц, связанных общностью проживания; во-вторых, такое объединение связано с общностью интересов лиц, проживающих на территории муниципального образования.

Общность интересов, предполагает, что население муниципального образования является носителем муниципального (местного) интереса. Местный интерес положен в основу права на установление состава территории и границ муниципального образования и опосредован им. Сфера распространения местных интересов, определяется границами муниципального образования. Поэтому при формировании муниципальных образований на первичном (поселенческом) уровне должна учитываться сфера распространения интересов населения муниципального образования и границами муниципального образования должна быть охвачена вся совокупность лиц, объединенных едиными местными интересами.

В третьем параграфе «Формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования» исследуются институты муниципальной демократии, которые выступают формами реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования. Рассмотрены критерии для классификации форм участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления сформулированные в науке конституционного и муниципального права. Предложены критерии для классификации форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования. В зависимости от механизма реализации населением права на установление состава территории и границ муниципального образования можно выделить: непосредственные и опосредованные формы реализации. Непосредственные формы реализации, в зависимости от степени обязательности принимаемого решения, подразделяются на императивные и рекомендательные.

В работе отмечается, что общественные обсуждения проектов градостроительных документов, закрепленные в законодательстве о местном самоуправлении в декабре 2017 г., относятся к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления и имеют делиберативную природу, т.к. юридическая сила принятого решения имеет рекомендательный (консультативный) характер. На этом основании произведено правовое и институциональное разграничение общественных обсуждений и публичных слушаний.

Во второй главе «Конституционно-правовые гарантии и практика реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования» изучены особенности

законодательной регламентации правового статуса городских округов, механизм реализации конституционно-правовых гарантий правомочий права на установление состава территории и границ муниципального образования и механизм его судебной защиты.

В первом параграфе «Городские округа в системе территориальной организации местного самоуправления» рассматриваются изменения юридических конструкций в сфере территориальной организации местного самоуправления в период с 1991 по 2020 г. и особенности правового статуса городского округа.

Отмечается, что в основе некоторых видов муниципальных образований лежит один или несколько населенных пунктов, которые объединены территориально. В федеральном законодательстве отсутствует определение понятия «населенный пункт», не закреплены критерии для дифференциации населённых пунктов. Правовой статус населенного пункта определяется законодательством субъектов РФ об административно-территориальном устройстве. Исследование законодательства субъектов РФ об административно-территориальном устройстве в пределах Сибирского федерального округа позволило выделить несколько подходов к определению данной категории. Предложено авторское определение понятия «населенный пункт», которое целесообразно закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Особое место в действующей системе территориальной организации местного самоуправления занимают городские округа. С момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ произошло существенное изменение правового статуса городского округа. Дефиниция понятия «городской округ» введенная в апреле 2017 г. (с учетом изменений мая 2019 г.) определяющая его в качестве одного или нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов, которые не наделены статусом муниципального образования, позволяет говорить, что городской округ утратил поселенческую правовую природу, заложенную в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ.

Отдельно рассматриваются особенности правового статуса городских округов с внутригородским делением. Автор отмечает, что введение двухуровневой организации местного самоуправления в городских округах преследовало цель приближение муниципальной власти к населению в крупных городах. Однако анализ практики образования городских округов с внутригородским делением и дальнейшего законодательного регулирования позволяет говорить, что заявленная цель реформирования не была достигнута. Внутригородские районы не обладают значительными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Во втором параграфе «Конституционно-правовые гарантии установления и изменения территориальной организации местного

самоуправления» рассматривается производство муниципально-территориальных изменений в качестве законодательно установленной нормами муниципального права процессуальной формы реализации правомочий населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления составляющих содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования, выступающей одной из юридических гарантий указанного права. Предложены критерии для классификации процедур производства муниципально-территориальных изменений.

Отмечается, что при определении формы учета мнения / получения согласия населения муниципального образования в случае производства муниципально-территориальных изменений необходимо руководствоваться критерием важности (существенности) изменения. Однако в положениях Федерального закона № 131-ФЗ не во всех случаях, учитывается данный критерий.

Выявлена тенденция в федеральном законодательстве направленная на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной муниципальной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Подобный подход законодателя не позволяет четко разграничить понятия «согласие населения» и «мнение населения» используемые в главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ.

В параграфе отдельно рассматривается проблема преобразования муниципальных районов в городские округа. Изучены основные подходы, сложившиеся в науке муниципального права к оценке подобных преобразований (И.В. Бабичев, Р. Бабун, О.И. Баженова, В.И. Васильев, А.Н. Диденко, А.Н. Максимов, Э. Маркварт, К.М. Худолей, Д.М. Худолей и др.) и оценка данных преобразований в практике Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции в период с 2017 по 2020 г.

Автор приходит к выводу, что Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ был урегулирован только один из способов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые были сформированы в практике субъектов РФ. Остается полностью не урегулированным преобразование муниципального района в городской округ, путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение с одновременным наделением статусом городского округа и упразднением муниципального района. Именно данный способ является наиболее распространённым в практике субъектов РФ.

С введением Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ нового вида муниципального образования – муниципальный округ, одновременно закреплены критерии ограничивающие практику субъектов РФ по

преобразованию муниципальных районов в городские округа. Анализ указанных новелл позволяет говорить, что субъекты РФ могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части территории субъекта РФ, где применение двухуровневой модели является не целесообразным.

С учётом внесенных изменений в мае 2019 г. в законодательство о местном самоуправлении можно прогнозировать формирование в субъектах РФ трех основных моделей территориальной организации местного самоуправления.

Первая модель, территория субъекта РФ состоит из городских округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией).

Вторая модель, территория субъекта РФ состоит из городских, муниципальных округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией).

Третья модель, территория субъекта РФ разграничивается исключительно между городскими и муниципальными округами. Подобная модель может быть сформирована в субъектах РФ, в которых территория региона распределена между городскими округами (Магаданская область, Сахалинская область, Калининградская область, Московская область, Ставропольский край).

В положениях Федерального закона № 131-ФЗ не закрепляются критерии ограничивающие свободу усмотрения субъектов РФ в возможности разграничения территории субъекта РФ исключительно между городскими и муниципальными округами, что приведет к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления. Поэтому возможен полный переход в субъекте РФ от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ фактически окончательно легализовал возможность субъектов РФ полностью отказаться от поселенческого уровня местного самоуправления в субъекте РФ.

В третьем параграфе «Судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования» раскрывается научная оценка использования механизма судебной защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования. Раскрыта возможность судебной защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования средствами конституционного и административного судопроизводства.

В рамках конституционного судопроизводства в защиту права на установление состава территории и границ муниципального образования в Конституционный Суд с жалобой могут обратиться органы местного

самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления. Рассмотрение практики Конституционного Суда РФ связанной с оспариванием конституционности законодательства о территориальной организации местного самоуправления позволяет говорить, что с 2015 г. Конституционным Судом РФ преимущественно формулируются правовые позиции по процессуальным вопросам, в которых уделяется значительное внимание особенностям конституционно-судебной защиты прав в сфере территориальной организации местного самоуправления и критериям допустимости жалоб по данной категории дел.

Кодекс административного судопроизводства РФ непосредственно не наделяет население административной процессуальной правосубъектностью. Наиболее близкой к понятию «население муниципального образования» является процессуальная категория «неопределенный круг лиц» используемая в Кодексе административного судопроизводства РФ. Поэтому в защиту права населения на установление состава территории и границ муниципального образования, как неопределенного круга лиц могут обратиться в суд с административным иском органы и должностные лица, указанные в Кодексе.

Защита права на установление состава территории и границ муниципального образования возможна также путем подачи коллективного административного искового заявления в порядке ст. 42 Кодекса административного судопроизводства РФ.

Третья глава «Проблемы развития и совершенствования законодательства о территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации» посвящена выделению правовых моделей территориальной организации публичной власти в субъектах РФ в пределах Сибирского федерального округа и предложениям по оптимизации взаимоотношений населения муниципального образования и органов публичной власти в сфере реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования на основе рекомендаций и предложений по совершенствованию конституционного и муниципального законодательства.

В первом параграфе «Правовые модели территориальной организации публичной власти в субъектах РФ: опыт Сибирского федерального округа» исследовано законодательство субъектов РФ об административно-территориальном устройстве в пределах Сибирского федерального округа. Особое внимание уделено определению категории «административно-территориальное устройство субъектов РФ» и его целевому предназначению. В законодательстве субъектов РФ при определении термина «административно-территориальное устройство субъектов РФ» указываются различные характеристики: «территориальная организация субъекта РФ» (Омская, Томская, Кемеровская области,

Республика Алтай, Красноярский край, Республика Тыва) или «законодательно установленная система территориальной организации» (Новосибирская область), «система административно-территориальных образований» (Иркутская область) либо «законодательно устанавливаемый порядок территориальной организации» (Республика Хакасия).

В законодательстве субъектов РФ в пределах СФО, по-разному формулируется цель административно-территориального устройства субъектов РФ. Некоторые субъекты РФ, исходят из того, что целью административно-территориального устройства является осуществление функций государственного управления (Томская, Иркутская, Кемеровская области, Красноярский край). Другие субъекты РФ (Новосибирская область, Омская область, Республика Тыва), напротив, определяют в качестве цели осуществление функций государственного управления и местного самоуправления. В Республике Хакасия в качестве цели административно-территориального устройства значится обеспечение управляемости территорий и их социально-экономического развития. Выявлена тенденция в федеральном законодательстве, направленная на «сужение» содержания предмета ведения субъектов РФ и отсутствие у них реальных полномочий в сфере административно-территориального устройства.

Отмечается, что при определении соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления, указание на различное предназначение данных институтов является некорректным. В законодательстве субъектов РФ в пределах СФО различным образом формулируется целевое предназначение административно-территориального устройства. Кроме того, административно-территориальное устройство не служит основой для построения общего государственного управления (организации деятельности органов государственной власти субъекта РФ общей компетенции) и может учитываться только при формировании территориальных органов исполнительной власти субъекта РФ специальной компетенции.

Анализ положений регионального законодательства об административно-территориальном устройстве в пределах СФО, позволяет выделить две модели правового регулирования соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления. Первая модель, характеризуется не включением в систему административно-территориального устройства муниципальных образований. Вторая модель, характеризуется тем, что в законодательстве данных субъектов РФ, в систему административно-территориального устройства включаются муниципальные образования наряду с иными единицами.

Во втором параграфе «Проблемы нормативного обеспечения и совершенствования законодательства о местном самоуправлении» с учетом проведенного исследования сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений, предполагающие корректировку форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений с учетом критерия важности (существенности) муниципально-территориального изменения.

Отдельно рассматриваются поправки к Конституции РФ, принятые в 2020 г. Исследование поправок к Конституции РФ, позволяет говорить, что закрепление принципа единой системы публичной власти не повлечет изменение конституционно-правовой природы местного самоуправления и направлено на конституционное оформление сложившегося понимания местного самоуправления в качестве одного из уровней публичной власти в России, выработанное в практике Конституционного Суда РФ и юридической науке.

Новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, предусматривающая в качестве территориальной основы местного самоуправления муниципальные образования, виды, которых определяются законом, меняет конституционную модель территориальной организации местного самоуправления и снижает гарантии сохранения поселенческого уровня местного самоуправления и обеспечения доступности местного самоуправления для местных жителей.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В **заключении** диссертации подводятся итоги, формулируются выводы и предложения. Выделяются проблемы законодательного регулирования участия населения муниципального образования в производстве изменений в сфере территориальной организации местного самоуправления. Предложены меры по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

IV. СПИСОК РАБОТ, В КОТОРЫХ ОПУБЛИКОВАНЫ ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Кустов С.С. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации: становление, развитие и совершенствование правовых основ (на материалах Новосибирской

области) / С.С. Кустов // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2014. Т. 10. Выпуск. 1. С. 142-149. – 0,9 п.л.

2. Кустов С.С. Правовая природа и содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования / С.С. Кустов // Современное право. 2016. № 10. С. 45-50. – 0,5 п.л.

3. Кустов С.С. Право на установление состава территории и границ муниципального образования как субъективное публичное право населения муниципального образования / С.С. Кустов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 2 (29). С. 86-95. – 0,5 п.л.

4. Кустов С.С. Новеллы федерального законодательства о территориальной организации местного самоуправления: практика реализации / С.С. Кустов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 4 (35). С. 75-83. – 0,5 п.л.

5. Кустов С.С. Реформирование правового статуса городских округов: практика реализации / С.С. Кустов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 1. С. 33-35. – 0,5 п.л.

6. Кустов С.С. Преобразование муниципальных районов в городские округа: изменения в механизме правового регулирования / С.С. Кустов // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15. № 2. С. 78–82. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-78-82. – 0,5 п.л.

7. Кустов С.С. Конституционно-правовые основы участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений / С.С. Кустов // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 4 (14). С. 125-134. – 0,6 п.л.

8. Кустов С.С. Особенности судебной практики в сфере укрупнения муниципальных образований в России / С.С. Кустов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 1. С. 43-46. – 0,5 п.л.

9. Кустов С.С. Муниципальные округа в свете оптимизации территориальной организации местного самоуправления в России / С.С. Кустов // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 3 (17). С. 123-131. – 0,6 п.л.

Публикации в других научных изданиях:

10. Кустов С.С. Реформа местного самоуправления в городских округах: первые итоги / С.С. Кустов // Проблемы юриспруденции: сборник научных статей и тезисов / коллектив авторов; под ред. С.А. Полякова. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2016. С. 77-85. – 0,5 п.л.

11. Кустов С.С. Реформа федерального законодательства о территориальной организации местного самоуправления в России / С.С. Кустов // Актуальные вопросы философии, истории и юриспруденции: сборник статей / отв. ред. Л.И. Разбиринна, Д.А. Савченко; Новосиб. гос. ун-

т экономики и управления. - Новосибирск: НГУЭУ, 2016. С. 66-75. – 0,5 п.л.

12. Кустов С.С. Правовые позиции Конституционного Суда РФ о соотношении территориальных основ местного самоуправления и моделей организации местного самоуправления / С.С. Кустов // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей по итогам Всерос. науч.-пр. конференции: Томск, 28-30 января 2016 г. / ред. М.М. Журавлев, А.М. Барнашов, С.С. Кузнецов. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 2016. Ч. 69. С. 137-138. – 0,2 п.л.

13. Кустов С.С. Право на установление состава территории и границ муниципального образования как субъективное публичное право / С.С. Кустов // Новации юридической науки и практики как фактор гармонизации взаимоотношений личности, общества и государства: материалы международ. науч. – практич. конф. Новосиб. гос. ун-т / ответ. ред. Н.И. Красняков. – Новосибирск: ИПЦ НГУ, 2017. С. 82-84. – 0,5 п.л.

14. Кустов С.С. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: эффективность правового регулирования / С.С. Кустов // Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе: материалы междунар. науч.-практ. конф., сост. в рамках Байк. юрид. форума, Иркутск, 21–22 сент. 2017 г. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2017. DOI: 10.17150/konf.2017.09.22. С. 41-48. – 0,5 п.л.

15. Кустов С.С. Административно-территориальное устройство субъектов РФ: целесообразность и эффективность правового регулирования / С.С. Кустов // Могущество Сибири будет прирастать!?: материалы международного научного форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов». Новосибирск, 12-13 октября 2017. С. 276-278. – 0,1 п.л.

16. Кустов С.С. Судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования средствами административного судопроизводства / С.С. Кустов // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции (Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». – Новосибирск, 2018. С. 173-179. – 0,5 п.л.

17. Кустов С.С. Эффективность правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ / С.С. Кустов // Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов: сборник докладов международного научного форума в 4-х томах. Новосибирск: Изд-во НГУЭУ, 2018. С. 45-48. – 0,5 п.л.

18. Кустов С.С. Правовая природа права на установление состава территории и границ муниципального образования / С.С. Кустов // Актуальные проблемы юриспруденции: сборник статей / ответ. за выпуск Д.А. Савченко, Н.В. Рубцова. – Новосибирск: НГУЭУ, 2018. С. 72-80. – 0,5 п.л.

19. Кустов С.С. Участие населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений: конституционные основы и практика реализации / С.С. Кустов // Конституция Российской Федерации и правовая политика на современном этапе [Электронный ресурс]: материалы Всерос. науч.-практ. конф., Иркутск, 12 дек. 2018 г. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2019. – Ч. 1: Конституция Российской Федерации в международном и национальном измерениях: общетеоретические и отраслевые проблемы. С. 79-85. – Режим доступа: <http://lib-catalog.bgu.ru>. – 0,5 п.л.

20. Кустов С.С. Города-миллионники в свете изменений юридических конструкций законодательства о территориальной организации местного самоуправления: эффективность правового регулирования / С.С. Кустов // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: сб. ст. по итогам Новосиб. междунар. Юрид. форума (22-24 мая 2019 г.) в 2 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. – Ч. 2 / под ред. Д.А. Савченко, О.Н. Шерстобоев, А.А. Макарецв. – Новосибирск: НГУЭУ, 2019. С. 367-374. – 0,5 п.л.

21. Кустов С.С. Участие населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений в материалах судебной практики // Право и правоприменение в современной России: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / ред. И. А. Кравец, Т. В. Шепель, Н. В. Омелехина, А. М. Баксалова, Е. Р. Воронкова; Новосиб. гос. ун-т. — Новосибирск: ИПЦ НГУ, 2020. С. 123-126. – 0,43 п.л.