

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Новосибирский национальный исследовательский государственный
университет»

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

Диссертация на соискание ученой степени кандидата
юридических наук

Научный руководитель:
д.ю.н., профессор
Кравец И.А.

Новосибирск – 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Правовая характеристика права на установление состава территории и границ муниципального образования.....	22
1.1. Право на установление состава территории и границ муниципального образования: правовая природа и содержание.....	22
1.2. Население муниципального образования – субъект права на установление состава территории и границ муниципального образования.....	37
1.3. Формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования.....	56
Глава 2. Конституционно-правовые гарантии и практика реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования.....	84
2.1. Городские округа в системе территориальной организации местного самоуправления.....	84
2.2. Конституционно-правовые гарантии установления и изменения территориальной организации местного самоуправления	111
2.3. Судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования.....	141
Глава 3. Проблемы развития и совершенствования законодательства о территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации	173
3.1. Правовые модели территориальной организации публичной власти в субъектах РФ: опыт Сибирского федерального округа.....	173
3.2. Проблемы нормативного обеспечения и совершенствования законодательства о местном самоуправлении.....	192
Заключение	208
Библиографический список.....	213
Приложение № 1.....	274
Приложение № 2.....	275

Введение

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 урбаниологии (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.

¹ Юридическая урбаниология. Урбанистическая 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.

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 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).

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.

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.

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 сложившийся, 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

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

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. Столиеза (*M. Stollies*), Ю.Н. Старицова, 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, Е.П. Забелиной, А.Н. Костюкова, А.Н. Кокотова, И.В. Лексины, 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. Шариной, 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 образованийделено 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.

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.

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

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.

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 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;

¹⁴ Далее – Конституционный Суд РФ.

¹⁵ Далее – Верховный Суд РФ.

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 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. Круssa, 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. Гуиной, 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 образование, 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 строиться 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-практическая 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 «Городамиллионники: 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 объёмом 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.

Глава 1. Правовая характеристика права на установление состава территории и границ муниципального образования

1.1. Право на установление состава территории и границ муниципального образования: правовая природа и содержание

В исследованиях в сфере муниципального права подчеркивается, что для местного самоуправления территория имеет ценностное и комплексное значение, которое не сводиться исключительно к вопросам территориальной организации муниципальной власти¹⁶. По мнению Н.В. Джагарян, Е.В. Гурнак можно выделить три аспекта понимания территории для местного самоуправления: «... 1) пространственная основа реализации муниципальной власти и прав местных сообществ жителей; 2) материально-хозяйственная (инфраструктурная) база для выполнения публичных функций и задач местного самоуправления ...; 3) один из основных объектов воздействия со стороны местного самоуправления, характеризующий его функциональную направленность на обеспечение эффективного и устойчивого пространственно-территориального развития»¹⁷.

Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции РФ¹⁸ «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом». В нормах Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что население вправе выступить с инициативой о производстве муниципально-территориального изменения.

Возможно, ли рассматривать данные предписания, как нормативное закрепление соответствующих субъективных прав населения? Действующие законодательство не содержит ответа на данный вопрос, поэтому необходимо

¹⁶ См.: 1) Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14-42. 2) Джагарян Н.В., Гурнак Е.В. Интегративная роль муниципального права в правовом регулировании градостроительных отношений: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 48.

¹⁷ Джагарян Н.В., Гурнак Е.В. Указ. Соч. С. 48.

¹⁸ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 04.07.2020).

обратиться к подходам, которые были выработаны в конституционно-судебной практике и юридической науке.

Предписание ч. 2 ст. 131 Конституции РФ в решениях Конституционного Суда РФ на протяжении длительного времени, рассматривалось в качестве важнейшей конституционной гарантии. Конституционный Суд РФ отмечал, что «конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий... является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения»¹⁹. Одним из первых о возможности рассмотрения положений ч. 2 ст. 131 Конституции РФ в качестве конституционной гарантии и закрепления правомочия, входящего в содержание права на осуществление местного самоуправления, обратил внимание Н.С. Бондарь в своём особом мнении к определению от 17 июля 2006 г. № 137-О²⁰.

В актах Конституционного Суда РФ начиная с 2015 г. выделяются права в данной сфере и раскрывается их содержательная характеристика. В определении Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О было выделено право «... на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования... преобразования муниципального образования», которое «... может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе»²¹.

¹⁹ См.: 1) Определение Конституционного Суда от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5. 2) Определение Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5. 3) По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. N 171-О-П // Российская газета. 2007. 19 мая.

²⁰ О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» в связи с жалобами ряда граждан: определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. N 137-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

²¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе»: определение Конституционного Суда от 29 сентября 2015 г. № 2002-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

В определении от 29 мая 2018 г. № 1159-О Конституционный Суд РФ выделил право гражданина на участие в осуществлении преобразования муниципального образования и указал на особенности механизма его конституционно-судебной защиты²².

Получается в решениях Конституционного Суда РФ конституционная норма об учете мнения населения при производстве муниципально-территориальных изменений рассматривается как конституционная гарантия права на осуществление местного самоуправления. Судом также выделяется ряд коллективных прав населения и индивидуальные права в сфере территориальной организации местного самоуправления составляющих содержание права на осуществление местного самоуправления.

Следовательно, посредством практики Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация²³ прав населения муниципального образования и отдельных граждан на участие в решении вопросов в области территориальной организации местного самоуправления. Следует согласиться с утверждением И.А. Кравца, что

²² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Панфилова Алексея Николаевича на нарушение его конституционных прав абзацем шестым части 1 статьи 2, статьей 11, частями 2 и 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 1159-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ Более подробнее о конституционализации, ее формах и способах См., напр.: 1) Кравец И.А. Конституционное право и телеология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). С. 138. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.96.11.131-147. 2) Должиков А.В. «Рукописи не горят»: неписаные права в конституционном правосудии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1. С. 120 – 137. 3) Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: Монография. - М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 8-133. 4) Кузьмин А.Г. Судебный нормоконтроль как форма конституционализации законодательства // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Т. 14. № 3. С. 89-95. 5) Кравец И.А. Принципы российского конституционализма и конституционализация правового порядка: монография. – М.: РУСАЙНС, 2017. С. 83-122. 6) Кравец И.А. Проектный конституционализм, равное достоинство и перспективы конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 6. С. 14-19. 7) Принципы публичного права: монография / под ред. Е.В. Титовой, Т.П. Подшивалова. – Москва: Проспект, 2019. С. 28-38. 8) Современная модель государственной власти в Российской Федерации. Вопросы совершенствования и перспективы развития: монография / под ред. А.Т. Карасева. – Москва: Проспект, 2019. С. 16-56. 8) Выдрин И.В. Конституция России и конституционное право: взаимовлияние и взаимодействие // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3 (105). С. 4-8.

Непосредственно вопросам конституционализации местного самоуправления посвящены работы Н.С. Бондаря, А.А. Джагаряна и др. См., например: 1) Джагарян А.А. Конституционализация местного самоуправления: проблемы и перспективы // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. д.ю.н., профессора Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. С. 10-16. 2) Джагарян А.А. Местное самоуправление между конституционным идеалом и реальностью // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 24-31.

посредством интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ в отраслевое законодательство происходит проникновение норм и принципов Конституции, при рассмотрении Судом конкретных дел²⁴. В данном случае, таким конституционным принципом²⁵ выступает предписание об обязательном учете мнения населения при производстве муниципально-территориальных изменений.

В науке муниципального права отсутствуют единые подходы связанные с возможностью выделения прав населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления.

Ряд исследователей выделяют право населения на выражение мнения, подлежащего обязательному учету, по вопросу изменения границ территорий местного самоуправления²⁶ или право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление²⁷. А.Р. Еремин выделяет право на выражение коллективного мнения по вопросу об установлении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление²⁸, которое в свою очередь является составной частью комплексного субъективного права на осуществление местного самоуправления.

По мнению Л.В. Овчинниковой, право на участие в определении территориального устройства местного самоуправления и его судебную защиту²⁹ следует включить в содержание конституционно-правового статуса личности.

²⁴ Кравец И.А. Указ. Соч. С. 338.

²⁵ По словам Е.В. Титовой, А.Г. Кузьмина «конституционные принципы образуют теоретико-методологический и правовой стержень конституционных установлений, скрепляя в одно целое систему источников конституционного права, и придают этой системе философско-идеологическое обоснование». См.: Титова Е.В., Кузьмин А.Г. Конституционализация принципов права и их значение для правомерного поведения // Проблемы права. 2020. № 4 (78). С. 21-22.

²⁶ Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. – Иркутск: Издательство Иркутской государственной экономической академии, 2001. С. 315.

²⁷ См.: 1) Шугрина Е.С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. № 2. С. 3-16. 2) Щепачев В.А. Институт судебной защиты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 24. 3) Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 101.

²⁸ См.: Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2003. С. 62

²⁹ 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. С. 16.

Т.Г. Гунина выделяет право на участие в территориальной организации местного самоуправления, которое рассматривает в качестве коллективного субъективного права населения, включающие в себя ряд правомочий³⁰. Автор на основе анализа положений Конституции РФ относит данное право к числу конституционных³¹.

Р.М. Усманова к числу полномочий населения муниципального образования относит право на изменение границ территории муниципального образования, преобразование муниципальных образований³².

Некоторыми учёными выделяется комплекс прав местного населения на участие в решении вопросов в области территориальной организации местного самоуправления. Такая позиция представлена в муниципально-правовых исследованиях Н.С. Бондаря и связана с концепцией муниципально-правового статуса. По мнению правоведа, право на осуществление местного самоуправления выступает в качестве генетической основы для муниципально-правового статуса³³. Н.С. Бондарь, комментируя положения ч. 2 ст. 131 Конституции РФ отмечает, что в данном конституционном положении находят выражение территориально-самоуправленческие начала, связанные с признанием прав местного населения на выражение мнения³⁴.

Н.С. Бондарь, характеризуя содержание муниципально-правового статуса выделил следующие муниципальные права: право населения на самоорганизацию и на признание городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения в

³⁰ Гунина Т.Г. Конституционные основы права населения на участие в территориальной организации местного самоуправления // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений: теория, методология, практика. Материалы международной научно-практической конференции. Изд-во: ООО «АМиСта», 2018. С. 57-58.

³¹ Там же. С. 57.

³² Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 30-35.

³³ Н.С. Бондарь определяет муниципально-правовой статус как «систему прав, которые обеспечивают возможности местному сообществу и каждому его члену участвовать в решении вопросов местного значения, в управлении муниципальной собственностью, пользоваться материальными и духовными благами, доступ к которым обеспечивается на муниципальном уровне, возможность беспрепятственно осуществлять личную свободу на основе безопасности и неприкосновенности человека в местном сообществе». См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. С. 505.

³⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 996.

качестве муниципальных образований, право решения вопросов установления и изменения границ муниципального образования и право на преобразование муниципального образования³⁵.

Стоит отметить, что некоторые исследователи, в качестве носителя соответствующего права указывают граждан, что является не совсем корректным, т.к. субъектом коллективного права в данном случае выступает население муниципального образования, как социально-территориальная общность.

Получается, что в юридической науке и практике конституционного правосудия выделяется ряд прав населения на участие в решении вопросов об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Правовое регулирование прав населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления имеет сложный, комплексный (межотраслевой) характер, в первую очередь осуществляется нормами конституционного и муниципального права. Данные права направлены на предоставление возможности населению принимать участие в решении вопросов, связанных с определением пространственных пределов муниципальной власти и права на осуществление местного самоуправления, а также с изменением (увеличением или сужением) таких пределов. Поэтому представляется возможным выделение права населения на установление состава территории и границ муниципального образования, которое объединяет в своем содержании все субъективные права в данной сфере.

Видится возможным использование конструкции комплексного субъективного права при характеристике права на установление состава территории и границ муниципального образования. Комплексный характер указанного права означает, что оно включается в себя самостоятельные субъективные права, которые образуют его правомочия. При этом необходимо учитывать, что это не простое, механическое объединение самостоятельных субъективных прав. В общей теории права не сложилось развернутой концепции

³⁵ Там же. С. 541-542.

комплексных субъективных прав, их разработка преимущества осуществляется в отраслевых юридических исследованиях³⁶. Можно согласиться с утверждением Н.В. Джагарян, что «... в зависимости от характера субъективного права и природы опосредованных им общественных отношений... его элементарная структура может усложняться и прирастать иными относительно самостоятельными субъективными правами с аналогичным структурным составом. Это характерно прежде всего для субъективных конституционных прав, которые связаны с общими конституционными отношениями и выступают по сути как права-принципы, регулирующие в едином комплексе сложные, многоаспектные общественные процессы»³⁷.

Представляется, что права населения муниципального образования в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований входят в содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования. Указанный подход может быть объяснён взаимосвязью территориальной организации местного самоуправления и документов территориального планирования муниципальных образований. Такая взаимосвязь выражается в следующем: во-первых, при определении состава территории муниципального образования и при наделении городского поселения статусом городского округа учитываются документы территориального планирования. Пунктом 5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что «в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями)». Так, в

³⁶ См.: 1) Салихов Д.Р. Протестные отношения в конституционном праве: вопросы теории // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 66-73. 2) Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 34-42.

³⁷ Джагарян Н.В. Конституционное право на представительство в местном самоуправлении // Конституция Российской Федерации и защита прав человека и гражданина: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (11 декабря 2013 г.) / Северо-Кавказский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». – Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2015. С. 51.

случае наделения городского поселения статусом городского округа, согласно ч. 2 ст. 11 ФЗ № 131-ФЗ «учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения».

Во-вторых, согласно ч. 4 ст. 18 ГрК РФ³⁸ документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для установления или изменения границ муниципальных образований.

Содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования 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.

Правомочия, составляющие содержание указанного права взаимосвязаны между собой, т.к. направлены на обеспечение участия населения в решении вопросов связанных с определением территориальных пределов осуществления местного самоуправления и устойчивого развития территорий муниципальных образований.

Закрепление прав населения в указанной сфере имеет многоуровневый характер, включает различные источники, имеющие различную юридическую силу и отраслевую принадлежность. Правомочие населения на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений имеет конституционную основу в ч. 2 ст. 131

³⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 декабря.

Конституции РФ в форме конституционной нормы-принципа и находит свою детализацию в первую очередь в положениях Федерального закона № 131-ФЗ, где закрепляются конкретные формы учета мнения / получения согласия населения муниципального образования. В некоторых случаях, Федеральный закон № 131-ФЗ допускает определение формы учета мнения / получения согласия населения законом субъекта РФ и (или) уставом муниципального образования. Право населения на выступление с инициативой о производстве муниципально-территориальных изменений имеет свое закрепление в положениях Федерального закона № 131-ФЗ. Таким образом, данными нормами регламентируется целый комплекс общественных отношений, обеспечивающих участие населения при производстве муниципально-территориальных изменений.

Участие населения в решении вопросов в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований также имеет конституционную основу в положениях ст. 130 Конституции РФ и детализируется в ГрК РФ.

Исследование прав населения муниципального образования в сфере территориального планирования и градостроительной деятельности муниципальных образований не получило достаточной разработки в научной литературе. Однако в последнее время, появляются работы по данной тематике. Так, Е.В. Гурнак в своем диссертационном исследовании раскрывает общую характеристику прав городского сообщества в градостроительной сфере. Автор рассматривает данные права, как разновидность муниципальных прав, которые включают в себя систему коллективных и индивидуальных прав³⁹.

Необходимо учитывать, что право населения на выступление с инициативой о производстве муниципально-территориальных изменений и право на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений не связано с решением вопросов местного значения. В комментариях к ст. 131 Конституции РФ отмечается, что

³⁹ Гурнак Е.В. Права городского сообщества в сфере градостроительной деятельности: теория и практика реализации (на примере городских округов): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2013. С. 18-19.

решение данного вопроса осуществляется население не самостоятельно, а органами государственной власти с учетом его мнения. Поэтому согласно Конституции РФ изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление не относится к вопросам местного значения⁴⁰.

Правомочия, составляющие содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования в сфере градостроительной деятельности связаны с участием населения муниципального образования в решении вопросов местного значения и, следовательно, охватываются формулировкой ст. 130 Конституции РФ. В соответствии со ст. 14, 16 Федерального закона № 131-ФЗ утверждение генеральных планов поселений и городских, муниципальных округов, правил землепользования и застройки данных муниципальных образований отнесено к вопросам местного значения.

Частью 2 ст. 131 Конституции РФ, ст. 12-13.2 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что субъектом соответствующих прав признается население. В большинстве случаев это население муниципального образования, в других - население населенного пункта.

В градостроительном законодательстве население муниципального образования не признается в качестве субъекта градостроительных отношений. В соответствии со ст. 5 ГрК РФ субъектами градостроительных отношений являются РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица. В предписаниях ГрК РФ используется термин «население муниципального образования».

В редакции до декабря 2017 г. ч 1 ст. 28 ГрК РФ закрепляла обязательное проведение публичных слушаний по проектам генеральных планов и проектам документов о внесении в них изменений с участием жителей поселений, городских округов. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г.⁴¹ признал утратившим силу данные положения и ГрК РФ был дополнен ст. 5.1. Согласно ч. 2 ст. 5.1 ГрК РФ,

⁴⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 996-997.

⁴¹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ // Российская газета. 2018. 1 января.

публичные слушания или общественных обсуждений по проектам градостроительных документов с проводятся с участием: 1) граждан, которые постоянно проживают на территории в отношении, которой подготавливается проект; 2) правообладателей земельных участков, объектов капитального строительства и помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства, которые находятся в границах соответствующей территории.

Немаловажное значение для реализации данного коллективного права в некоторых случаях имеет количественный фактор, это означает, что коллективное право может быть реализовано лишь определенным количеством граждан. По словам Н.С. Бондаря «...количественные показатели, связанны с тем, что реализация лишь определенным числом членов местного сообщества их индивидуальных муниципальных прав может дать новую качественную величину в виде института муниципальной демократии»⁴².

Например, право населения на выступление с инициативой о производстве муниципально-территориальных изменений реализуется в порядке, определяемом федеральным законом и законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Для выдвижения инициативы населения образуется инициативная группа, которую вправе создать гражданин РФ или группа граждан РФ в количестве не менее 10 человек, имеющих право участвовать в референдуме. Согласно ч. 4 ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ для поддержания инициативы граждан необходим сбор подписей, количество которых устанавливаются региональным законом, и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования. Инициатива населения об упразднении поселения или о создании вновь образованного поселения оформляется решением, которое принято на сходе граждан.

⁴² Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. – М., 2004. С. 327.

Право на установление состава территории и границ муниципального образования будучи коллективным правом имеет тесную взаимосвязь и связано с реализацией индивидуальных прав граждан на осуществление местного самоуправления. Это связано с тем, что при реализации данного права одновременно происходит реализация индивидуальных прав. Среди них можно выделить: право граждан на выступление с инициативой о проведении местного референдума, право на участие в голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, право на участие в публичных слушаниях и др.

Право на установление состава территории и границ муниципального образования относится к числу субъективных публичных прав. Свою разработку и обоснование концепция субъективных публичных прав получила в исследованиях Г. Еллинека⁴³, А.И. Елистратова⁴⁴, А.А. Рождественского⁴⁵, Б.А. Кистяковского⁴⁶ и др⁴⁷.

В развитии концепции субъективных публичных прав значимую роль внести труды Г. Еллинека, что подчеркивается в юридической литературе. М. Столле (M. Stolleis) отмечает, что «систематическое научное развитие комплекса субъективно-публичных прав не было завершено до работы Георга Еллинека 1892 года. То, что в наброске создал Гербер (Gerber), четырьмя декадами позднее реализовал Еллинек в контексте правовой защиты, которая была видоизменена введением административного судопроизводства»⁴⁸.

Г. Еллинек считал, что «члены государства, народ как субъект, составляет совокупность участников государства, т.е. тех лиц, которые имеют правовые

⁴³Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg: Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr 1892. S. 39-88.

⁴⁴ Елистратов А.И. Основные начала административного права. Издание Г.А. Лемана. – М., 1914. С. 87-97, 140-152.

⁴⁵ Рождественский А.А. Теория субъективных публичных прав: Критико-систематическое исследование. Основные вопросы теории субъективных публичных прав. Ч. 1. – М.: Печ. А. И. Снегиревой, 1913.

⁴⁶ Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М.: Издание М. и С. Сабашниковых, 1916. С. 515-551.

⁴⁷ Кулишер А.М. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. – М., 1913. Книга IV. С. 78-123.

⁴⁸ Stolleis M. Public law in Germany, 1800-1914. – New York: Berghahn, 2001. P. 350

притязания по отношению к государственной власти»⁴⁹. Субъективные публичные права порождают притязания индивида, «...которыми исчерпывается практическое значение этих прав, вытекает непосредственно из способностей, признаваемых правопорядком за индивидом»⁵⁰.

Любое публично-правовое притязание индивида, по мнению Г. Еллинека, вытекает из его положения по отношению к государству, которое Г. Еллинек назвал статусом лица⁵¹. В качестве критерия для классификации субъективных публичных прав Г. Еллинеком был предложен критерий статуса лица. Ученый выделил четыре статуса: пассивный статус субъекта (*status passivus, status subiectionis*), статус свободы от государства (*status negativus, status libertatis*), статус предъявления требований к государству (*status positivus, status civitatis*), статус участия в государственных делах (*status activus*)⁵².

В российской науке административного права начала 20 столетия велась научная дискуссия о концепции субъективных публичных прав. А.И. Елистратов не согласился с теорией воли и интереса и цивилистической конструкции субъективного публичного права предложенной Г. Еллинеком. По словам ученого, «... публичные права характеризуются не властью лица использовать по своему усмотрению, в своем интересе, то положение, какое ему обеспечено правом, а служебным или общественным долгом, связывающим лицо в осуществлении присвоенных ему публичных правомочий»⁵³.

А.А. Рождественский выделял субъективные публичные права государства, публично-правовых союзов (общин, округов), населения⁵⁴.

Следовательно, в 19 в. - начале 20 века концепция субъективных публичных прав сформировалась преимущественно для защиты интересов индивидов и их индивидуальных субъективных публичных прав в сфере публичного права. Однако современный мир разнообразнее и в правовой защите нуждаются не только

⁴⁹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. Т.1. – С.- Петербург: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. С. 297.

⁵⁰ Еллинек Г. Указ. Соч. С. 304.

⁵¹ Там же. С. 304.

⁵² Цит. по: Stolleis M. Op. cit. P. 350.

⁵³ Елистратов А.И. Указ. Соч. С. 90.

⁵⁴ Рождественский А.А. Указ. Соч. С. 248.

индивидуальные субъективные публичные права, но интересы и права отдельных групп, в том числе и населения муниципального образования. Стоит отметить, что ещё Г. Еллинек допускал возможность распространения концепции субъективных публичных прав не только на индивидов, но и на союзы, которые существуют в государстве. По словам Г. Еллинека «... для всех этих союзов ... признание их личности означает в то же время наделение их субъективными публичными правами»⁵⁵.

Концепция субъективных публичных прав в современных научных исследованиях изучается преимущественно в науке административного права⁵⁶, исключения составляют работы некоторых ученых по муниципальному праву, которые рассматривают право на осуществление местного самоуправления, право на представительство в местном самоуправлении в качестве субъективных публичных⁵⁷. Поэтому обратимся к основным положениям выработанными наукой административного права для целей нашего исследования.

Субъективные права приобретают характер публичных прав, когда «... речь идет об обеспечении и удовлетворении публичного или общественного интереса»⁵⁸. В основе права на установление состава территории и границ

⁵⁵ Еллинек Г. Указ. Соч. С. 309.

⁵⁶ См.: 1) Талапина Э.В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70-83. 2) Васильева А.Ф. Защита субъективного публичного права в позитивном государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3 (12). С. 182-187. 3) Винницкий А.В. Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // Право и политика. 2018. № 12 (205). С. 27-40. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.12.28440. 4) Винницкий А.В. Учение о субъективных публичных правах: формирование, кризис и возражение // Право и политика. 2018. № 12. С. 12-26. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.12.28431. 5) Харинов Н.Н. Субъективное право на получение публичных услуг: правовая природа и проблемы защиты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 5. С. 116-128. 6) Соловьев М.С. Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного процесса // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 4. С. 104-119.

Обзор развития теории субъективных публичных прав в немецкой юридической науке представлен в работе Армина фон Богданди, Петера М. Хубера. См.: Армин фон Богданди, Петер М. Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест публичного права. 2014. № 1. С. 36, 52-63.

⁵⁷ По словам Н.В. Джагарян, А.А. Джагаряна «по своей конституционно-правовой природе местное самоуправление интегрировано одновременно в институциональные системы публичной власти и конституционно-правового статуса личности, выступая особой формой публичной власти народа и при этом консолидированной совокупностью субъективных публичных прав». См.: 1) Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Разграничение регулятивных полномочий между уровнями власти в сфере организации местного самоуправления (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2012. N 2. С. 16 - 22. 2) Джагарян Н.В. Указ. Соч. С. 49.

⁵⁸ Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. –

муниципального образования лежит, и оно направлено на удовлетворение местных интересов, которые имеют публичный характер.

Субъективные публичные права «... опосредуют властеотношения, в которых одним из обязательных участников является государство (в лице его органов) в качестве управляющей, повелевающей или координирующей власти, управомоченной или правообязанной»⁵⁹. Поэтому субъективное публичное право обеспечивается соответствующей обязанностью органа публичной власти. Например, право на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений, обеспечивается соответствующей обязанностью органа публичной власти выявлять и учитывать мнение населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений. Поэтому данное право является субъективным публичным.

Подводя итоги стоит отметить **следующее**:

- 1) Исследование практики Конституционного Суда РФ позволяет говорить, что посредством решений Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация прав населения муниципального образования и отдельных граждан на участие в решении вопросов в области территориальной организации местного самоуправления.
- 2) В сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований существует ряд субъективных прав населения муниципального образования. Нормативно-правовая регламентация указанных прав имеет комплексный (межотраслевой) характер и осуществляется нормами конституционного, муниципального и градостроительного законодательства.
- 3) Предложено выделение права на установление состава территории и границ муниципального образования в системе публичных прав, которое является

Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 74.

⁵⁹ Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право: учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012. С. 53.

комплексным коллективным субъективным публичным правом населения муниципального образования.

4) Содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования составляют 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 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.

1.2. Население муниципального образования - субъект права на установление состава территории и границ муниципального образования

При производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления участвует значительное число субъектов, которые наделены и не наделены властными полномочиями. Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции РФ субъектом соответствующего права на выражение мнения, при изменении границ в пределах, которых осуществляется местное самоуправление признается население соответствующих территорий. В главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляются полномочия органов публичной власти по участию в производстве муниципально-территориальных изменений.

Население муниципального образования в положениях Федерального закона № 131-ФЗ рассматривается в качестве субъекта, имеющего право выступить с инициативой о производстве муниципально-территориальных изменений, а также на выражение мнения по производимым изменениям в территориальной организации местного самоуправления (ст. 12-13.2 Федерального закона № 131-

ФЗ). Это может быть население муниципального образования или население населенного пункта.

В науке муниципального права отмечается, что в положениях ч. 2 ст. 131 Конституции РФ население рассматривается в качестве субъекта соответствующих правоотношений, наделенное исключительным правом на выражение согласия / несогласия по производимому муниципально-территориальному изменению⁶⁰.

Т.Г. Гунина исследуя законодательство зарубежных стран и России, а также практику его применения выделяет несколько групп субъектов, участвующих в производстве муниципально-территориальных изменений: законодательные органы государства или субъектов федерации; население муниципального образования либо его часть; органы местного самоуправления и иные участники, которые могут принимать участие в данной процедуре⁶¹.

Таким образом, население муниципального образования выступает одним из участников муниципальных правоотношений, наряду с органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ взаимодействуя с ними при производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления. Однако в некоторых случаях, согласно нормам Федерального закона № 131-ФЗ население муниципального образования непосредственно не является участником соответствующих муниципальных правоотношений, закон допускает возможность выражения мнения / согласия населения, представительными органами муниципальных образований, отдавая указанной форме предпочтение. Например, частью 2.2 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что при изменении границ городских округов, которое влечет отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав городских округов, к территориям поселений соответствующих муниципальных районов, согласие

⁶⁰ См.: 1) Пешин Н.Л., Никитина В.М. Конституционно-правовые аспекты изменения границ территорий муниципальных образований в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 59-66. 2) Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С.15-23. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 37.

⁶¹ Гунина Т.Г. Местные сообщества как субъекты решения территориальных вопросов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 25.

населения поселений и городских округов выражается представительными органами данных муниципальных образований.

В градостроительном законодательстве население муниципального образования не признается в качестве субъекта градостроительных отношений. В соответствии со ст. 5 ГрК РФ субъектами градостроительных отношений являются: РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица. Между тем, в Градостроительном кодексе РФ используется категория «население муниципального образования». Например, в ч. 3 ст. 25 ГрК РФ закрепляется, что для соблюдения интересов населения муниципальных образований, проект генерального плана подлежит согласованию с заинтересованными органами местного самоуправления муниципальных образований, имеющих общую границу с поселением, городским округом, подготовившими проект генерального плана.

Часть 1 ст. 28 ГрК РФ в редакции до декабря 2017 г. предусматривала, что публичные слушания по проектам генеральных планов проводятся с участием жителей поселений, городских округов. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. признал утратившим силу данные положения и ГрК был дополнен статей 5.1. В соответствии с ч. 2 ст. ст. 5.1 ГрК РФ публичные слушания или общественные обсуждения по проектам градостроительных документов проводятся с участием: 1) граждан, которые постоянно проживают на территории в отношении, которой подготавливается проект; 2) правообладателей земельных участков, объектов капитального строительства и помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства, которые находятся в границах соответствующей территории.

В научной литературе некоторые исследователи высказывают мнение о необходимости законодательного признания населения муниципального образования в качестве субъекта градостроительных отношений⁶². В пользу данного похода Е.С. Болтанова отмечает, что «... субъектом градостроительных отношений также должно признаваться сообщество граждан, объединенных по

⁶² См.: Гурнак Е.В. Городское сообщество как субъект градостроительных отношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11(42). С. 96-100.

территориальному (территориально-соседскому) признаку для обеспечения рационального использования территории, эколого-комфортного проживания, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, удовлетворения иных общих интересов и достижения общих целей, решения общих задач в градостроительной сфере»⁶³.

Следовательно, субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования в большинстве случаев является население муниципального образования.

Население муниципального образования в научной литературе рассматривается в качестве основного субъекта в системе местного самоуправления⁶⁴, в том числе и в сфере решения вопросов, связанных с производством муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. В действующем законодательстве о местном самоуправлении отсутствует определение категории «население муниципального образования» не выделяются ее существенные признаки.

Поэтому раскроем характеристику правового статуса населения муниципального образования как субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования.

По мнению Н.Л. Скворон термин «население» в действующем законодательстве употребляется в нескольких значениях:

- «субъект, самостоятельно решавший вопросы местного значения, т.е. граждане Российской Федерации, достигшие возраста, установленного для реализации своих прав на осуществление местного самоуправления»;
- жители, объединенные общей территорией;

⁶³ Болтанова Е.С. Виды и состав градостроительных правоотношений // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 85-86.

⁶⁴ См.: 1) Крамаренко С.В. Местное сообщество как научно-теоретическая и правовая категория // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2012. № 2. С. 110. 2) Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. – М.: Норма, 2010. С. 100. 3) Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 30-35. 4) Бялкина Т.М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 43.

- круг лиц, жизнедеятельность которых обеспечивается решением вопросов местного значения, которые зарегистрированы на территории муниципального образования⁶⁵.

В.Е. Чиркин относит народ (население) муниципального образования к числу стандартных моделей легитимных и легальных территориальных публично-правовых сообществ⁶⁶.

Л.А. Нудненко определяет категорию «население муниципального образования» через понятие «жители», под которым автор, понимает лиц, проживающих на территории муниципального образования постоянно или преимущественно⁶⁷.

Исследователь считает, что следует различать две правовые категории «население муниципального образования» и «состав политического представительства населения муниципального образования»⁶⁸. По мнению Л.А. Нудненко, вторая категория характеризуется четырьмя признаками, среди них: 1) наличие или отсутствие у лица российского гражданства; 2) возрастной ценз; 3) длительность проживания лица на территории муниципального образования; 4) общая правоспособность лица⁶⁹.

Видится, что при определении категории «население муниципального образования» выделение только одного существенного признака (постоянного или преимущественного проживания лиц на территории муниципального образования) является не достаточным. Население муниципального образования следует рассматривать в качестве разновидности территориального публичного коллектива⁷⁰. По определению В.Е. Чиркина территориальный публичный

⁶⁵ Скворон Н.Л. Муниципальное образование: население и его жизненные потребности // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 1(38). С. 45.

⁶⁶ Чиркин В.Е. Территория организация публичной власти. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 58.

⁶⁷ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: Монография. –Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. С. 51.

⁶⁸ Там же. С. 51.

⁶⁹ Там же. С. 51.

⁷⁰ В научной литературе отмечается, что концепция территориального публичного коллектива в юридической науке недостаточно разработана. См., например: 1) Ларичев А.А. Правовая природа муниципалитета как критерий выделения корпоративной и иных моделей местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 1-10. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.12.24842. 2) Филиппова Н.А. Отношения публичного представительства как предмет конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 165. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.162-169.

коллектив – «это объединение людей по территориальному признаку для совместной жизни, для самостоятельного (в пределах конституции и законов) решения вопросов жизненного значения»⁷¹.

Получается, что объединение лиц в территориальном публичном коллективе имеет определенную цель. В.Е. Чиркин отмечает, что целью формирования и существования территориального публичного коллектива является обеспечение жизнедеятельности определенных территориальных образований. «В этом состоит главная цель, его «общее дело»⁷².

В данном случае, следует согласиться с утверждением И.В. Бабичева, что население муниципального образования следует рассматривать в качестве сложносоставного субъекта, несводимого к механической сумме граждан, проживающих на территории муниципального образования⁷³. Население муниципального образования возможно рассматривать в качестве субъекта местного самоуправления только при наличии общей цели, которая связана с решением вопросов местного самоуправления⁷⁴.

Поэтому граждане, составляющие население муниципального образования, как разновидность территориального публичного коллектива объединены не только общностью проживания (территориальный признак), но и общностью интересов.

Представляется, что население муниципального образования можно определить, как совокупность граждан, объединенных общностью проживания и интересов, осуществляющих местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправление. Население муниципального образования как субъект права на установление состава территории и границ муниципального образования характеризуется двумя признаками.

⁷¹ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 23.

⁷² Чиркин В.Е. Указ. Соч. С.23

⁷³ Бабичев И.В. Указ. Соч. С. 101.

⁷⁴ Там же. С. 102-103.

Во-первых, общностью проживания, т.е. граждане, становятся составной частью населения муниципального образования, проживая постоянно или преимущественно в пределах территории муниципального образования. По мнению Конституционного Суда, «именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность, как члена муниципального сообщества, к вопросам местного значения»⁷⁵. Юридическим фактом принадлежности и вхождения гражданина в состав населения муниципального образования выступает регистрация по месту жительства.

В уставах муниципальных образований принадлежность физических лиц к населению муниципального образования связывается с фактом постоянного или преимущественного проживания⁷⁶ либо с местом жительства лиц на территории муниципалитета⁷⁷.

С.В. Праскова полагает, что в своей основе муниципальное образование имеет территориальную идентичность, сочетаемую с политико-институциональной «... поскольку местное самоуправление подразумевает инициативную деятельность населения и его обособленность от иных форм публичной власти»⁷⁸.

Во-вторых, такое объединение связано с общностью интересов лиц, проживающих на территории муниципального образования. Население муниципального образования является носителем муниципального (местного)

⁷⁵ См.: 1) По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 151-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2004 г. № 180-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁶ См.: 1) ст. 7 Устава городского округа - города Барнаула Алтайского края (принят Решением Барнаульской городской Думы от 28 февраля 2018 г. № 71) // Вечерний Барнаул. 2018. 31 марта. 2) ст. 4 Устава города Новосибирска (принят решением городского совета Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616) // Бюллетень органов местного самоуправления Новосибирска. 2007. № 58. С. 3.

⁷⁷ Ст. 7 Устава г. Челябинск (принят решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2) // Вечерний Челябинск. 2015. 5 июня.

⁷⁸ Праскова С.В. Социальная идентичность как критерий территориальной организации: постановка вопроса // Академический юридический журнал. 2015. № 4 (62). С. 11.

интереса. Основанием для возникновения интересов населения муниципального образования выступает совместное проживание лиц на соответствующей территории.

В решениях Конституционного Суда РФ используется категория «местный интерес». В практике конституционного правосудия упоминается об учете местных интересов⁷⁹, балансе общегосударственных, региональных и местных интересов⁸⁰.

В частности, в своей практике Конституционный Суд РФ связывает интересы и потребности местного сообщества с «... повседневной жизнью граждан (жилье, коммунальное обслуживание, общественный транспорт, благоустройство и др.), т.е. требуют от местного самоуправления решения задач локального значения»⁸¹.

Л.В. Овчинникова определяет муниципальный интерес, как «... некоторую абстрактную совокупность интересов граждан (а также формируемых ими органов местного самоуправления), проживающих на территории муниципального образования, выражающих основные позитивные интересы максимально широкого круга лиц»⁸².

Ряд исследователей отождествляют категории «муниципальные интересы» и «вопросы местного значения»⁸³. Например, И.В. Выдрин полагает, что муниципальные интересы находят свое выражение в понятие «вопросы местного значения»⁸⁴.

⁷⁹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. N 375-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

⁸⁰ См.: По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»: постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. N 13-П // Российская газета. 2016. 11 мая.

⁸¹ По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. N 15-П // Российская газета. 2011. 20 июля.

⁸² Овчинникова Л.В. Указ. Соч. С. 20.

⁸³ См.: 1) Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75-80. 2) Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорий: поиск баланса публичных и частных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 12.

⁸⁴ Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75-80.

В некоторых уставах муниципальных образований при характеристике населения муниципалитета отмечается, что его образуют жители, которые объединены общностью решения вопросов местного значения⁸⁵.

С.В. Симонова полагает, что недопустимо отождествление категорий «местные интересы» и «вопросы местного значения», однако автор признает, что связь между вопросами местного значения и местными интересами существует⁸⁶.

А.В. Новокрещенов приходит к выводу, что муниципальный интерес - «... это групповой интерес местного сообщества, состоящий из совокупности интересов его членов, удовлетворяемых ими совместно»⁸⁷.

С.В. Крамаренко приводит схожую дефиницию, по мнению автора, муниципальный интерес «... представляет собой определенную совокупность интересов членов сообщества, удовлетворяемых ими совместно»⁸⁸.

Таким образом, обобщая имеющиеся точки зрения, муниципальный интерес, можно определить, как групповой интерес, состоящий из интересов отдельных граждан, образующих население муниципального образования, удовлетворяемый ими совместно.

Местные интересы характеризуются рядом признаков:

- 1) Они только могут быть реализованы сообща. «Частично это потребности, которые объективно не могут быть удовлетворены в индивидуальном порядке»⁸⁹.
- 2) Местные интересы обладают общечеловеческим характером, который присущ всем лицам, независимо от социального статуса. Местные интересы – это

⁸⁵ См.: 1) ст. 3 Устава муниципального образования Боградский район (принят решением Совета депутатов муниципального образования Боградский район от 16 мая 2005 г. № 282) // СПС «КонсультантПлюс». 2) ст. 4 Устава г. Тында от 26 декабря 2014 г. № 42-НПА (принят решением Тындинской городской Думы от 26 декабря 2014 г. № 221-Р-ТГД-VI // Авангард. 2015. 3 февраля. 3) ст. 7 Устава Георгиевского городского округа Ставропольского края (принят решением Думы г. Георгиевска от 17 мая 2017 г. № 871-74) // Георгиевские округа. 2017. 1 июня. 4) ст. 2 Устава Иркутского районного муниципального образования (утв. решением РД Иркутского района от 31 марта 1999 г. N 20-96/рд) // СПС «КонсультантПлюс». 5) Устав г. Иркутска (принят решением ГД г. Иркутска от 20 мая 2004 г. № 003-20-430537/4 // Иркутск. 2004. 25 июня).

⁸⁶ Симонова С.В. Понятие и особенности муниципальных общественных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 46.

⁸⁷ Новокрещенов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С.10-14.

⁸⁸ Крамаренко С.В. Местное сообщество как научно-теоретическая и правовая категория // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2012. № 2. С. 114.

⁸⁹ Шарнина Л. А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации. - Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. С. 12.

общее благо, а не индивидуальное. По словам Е. Шмидт-Ассмана (*E. Schmidt-Assmann*) общее благо (*Gemeinwohl*) представляет собой «... общественный интерес, соединяющий в себе публичный и частные интересы»⁹⁰.

Поэтому субъектом местного интереса выступает население муниципального образования, и местный интерес следует отличать от индивидуального (частного) интереса носителем, которого является отдельный человек. Местный интерес представляет собой определенные осознанные потребности, которые являются общими для всех местных жителей в получении определенных благ (наличие транспортной, социальной инфраструктуры, водоснабжения и т.д.).

3) «... местные интересы относятся как к субъекту к численно неопределенной массе людей, поскольку в ее состав включается и будущее потомство данного поколения»⁹¹.

4) «... в составе местных интересов находятся потребности, обусловленные концентрацией людей на сравнительно небольшой территории»⁹².

В решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований участвует значительное число субъектов, интересы которых могут не совпадать и возникать противоречия между ними⁹³. Интересы населения муниципального образования следует отличать от интересов органов местного самоуправления, государственных интересов и интересов отдельных лиц. Поэтому при принятии решений в данной сфере должен достигаться баланс между интересами субъектов участвующих в решении указанных вопросов.

⁹⁰ Schmidt-Assmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidée. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Berlin; Heidelberg: Springer, 2006. S. 152.

⁹¹ Шарнина Л.А. Указ. Соч. С. 13.

⁹² Шарнина Л.А. Указ. Соч. С. 12-13.

⁹³ Примером противоречий между местными интересами и интересами отдельных лиц, в сфере градостроительной деятельности являются материалы следующих дел. См.: 1) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25 мая 2017 г. по делу № 83-АПГ17-7 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 3 октября 2018 г. по делу № 18-АПГ18-25 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В этом плане интересен опыт земель ФРГ проведения территориальных реформ местного самоуправления согласованных и осуществляемых в законодательном порядке и оценка их конституционности Конституционными Судами Земель. При принятии решений в сфере территориальной организации местного самоуправления в Германии главным критерием выступает требование «общего блага»⁹⁴. В практике Конституционных Судов Земель выработаны процессуальные критерии («надлежащей правовой процедуры»), которыми руководствуются законодательные органы Земель при проведении территориальных реформ. Х. Волльманн (*H. Wollmann*) отмечает, что согласно критериям «надлежащей правовой процедуры», земельные органы законодательной власти должны приступить к процессу «взвешивания» (*«weighing»*), при котором – «общее благо» (*öffentliches Wohl*), например, улучшенная административная эффективность, вызванная расширением территории, с одной стороны и демократическими ценностями, с другой, учитываются и «взвешиваются» в отношении друг друга⁹⁵.

Например, в Земле Мекленбург – Передняя Померания в 2003 г. земельным правительством была инициирована территориальная реформа, предполагающая создание пяти «макрорайонов» (*Grosskreise*) объединяющих 12 существующих районов, а также понижение правового статуса городов со статусом района (*kreisfreie Städte*). Схема территориальной реформы, предложенная земельным правительством, была принята земельным парламентом 5 апреля 2006 г. Конституционный Суд Земли Мекленбург – Передняя Померания в решении от 26 июля 2007 г. признал земельный закон неконституционным⁹⁶.

⁹⁴ 1) Wollmann H. Territorial Local Level Reforms in East German *Länder*: Phases, Patterns, and Dynamics // Territorial consolidation reform in Europe / Edited by Paweł Swianiewicz. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute – Budapest, 2010. P. 79, 88. 2) Гриценко Е. Новый этап реформы местного самоуправления в России и опыт Германии // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2004. С. 509-510. 3) 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. С. 8, 16.

⁹⁵ Wollmann H. Territorial Local Level Reforms in East German *Länder*: Phases, Patterns, and Dynamics // Territorial consolidation reform in Europe / Edited by Paweł Swianiewicz. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute – Budapest, 2010. P. 79.

⁹⁶ Wollmann H. Op. cit. P. 88.

В 2011 г. территориальная реформа местного самоуправления в Земле Мекленбург – Передняя Померания при поддержке ХДС и СДП была одобрена земельным парламентом. Двенадцать районов были объединены в шесть, число городов со статусом районов сократилось с шести до двух⁹⁷.

Примером российской практики коллизий между местным интересом и интересами отдельных лиц могут быть материалы следующего дела в сфере градостроительной деятельности. Общество с ограниченной ответственностью «ГЛОБАЛ-СТРОЙ» обратилось в суд с административным исковым заявлением, в котором просило признать недействующим решение Пензенской городской Думы от 28 сентября 2017 г. № 787-37/6 в части отображения в плане (схеме) Генерального плана г. Пензы в зоне природно-рекреационных территорий (зеленые насаждения общего пользования) земельного участка. По мнению административного истца, который являлся арендатором данного земельного участка, отнесение земельного участка к зоне природно-рекреационных территорий произведено с нарушением с нарушение требований ГрК РФ, без учета фактически существующего землепользования. Ранее участок относился к жилой функциональной зоне. Кроме того, по мнению административного истца, оспариваемое решение нарушает его права и законные интересы как арендатора по его существующему и планируемому использованию и введению объектов капитального строительства на данном земельном участке.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований было отказано. Верховный Суд РФ оставил решение суда первой инстанции без изменения отметив в апелляционном определении от 25 мая 2018 г. по делу № 29-АПГ18-4, что генеральный план как документ планирования направлен на развитие территории. Территориальное планирование направлено на обеспечение баланса интересов не только собственников и обладателей иных прав на земельные участки, физических и юридических лиц, но публичных интересов, которые выражаются в устойчивом развитии территории муниципального образования,

⁹⁷ Ebinger F., Kuhlmann S., Bogumil J. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation // Local government studies. 2019. Vol. 45. No 1. P. 6. DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660

сохранении окружающей среды и объектов культурного наследия и могут противоречить между собой⁹⁸.

В приведённом примере, наглядно прослеживается коллизия между индивидуальным и местным интересом. Индивидуальный интерес в данном случае выражается в потребности общества с ограниченной ответственности в строительстве объектов капитального строительства на данном земельном участке. Местный интерес населения муниципального образования выражается в сохранение зеленых насаждений и не допущении застройки территории. В данном случае был отдан приоритет местному интересу, и органы местного самоуправления городского округа внесли соответствующие изменения в генеральный план г. Пензы. Приоритет местного интереса поддержал и Суд. В частности, Верховный Суд РФ обратил внимание, что внесение изменений в Генеральный план было вызвано «... целью сохранить зеленые насаждения, предупредить застройку данной территории с дальнейшим ее преобразованием в лесопарк для создания экологически чистой окружающей среды и организации мест массового отдыха населения»⁹⁹.

Поэтому органы местного самоуправления при разработке документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, документов, предусматривающих внесение в них изменений, должны руководствоваться интересами населения муниципальных образований, в случае возникновения коллизий между частным и местным интересами находить оптимальный баланс между ними.

Местный интерес в данном случае имеет ключевое значение, т.к. он лежит в основе права на установление состава территории и границ муниципального образования и опосредован им. Границами муниципального образования определяется сфера распространения местных интересов. Поэтому при формировании муниципальных образований на первичном (поселенческом) уровне

⁹⁸ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. по делу № 29-АПГ18-4 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. по делу № 29-АПГ18-4 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

должна учитываться сфера распространения интересов населения и границами муниципального образования должна быть охвачена вся совокупность лиц, объединенных едиными местными интересами. По словам Л.А. Шариной «... поселенческий характер расселения людей создает объективную основу для нетождественности интересов жителей, проживающих в различных поселениях, и способствует осознанию единства местных интересов их жителей»¹⁰⁰.

Одним из принципов территориальной организации местного самоуправления является поселенческий принцип наряду с территориальным. Указанные принципы до принятия поправок к Конституции РФ в 2020 г. имели конституционную основу в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ.

Поселенческий принцип предполагает «... организацию местного самоуправления на основе исторически сложившихся территориальных общностей людей»¹⁰¹. По словам И.В. Бабичева, Конституция РФ осуществляет привязку местного самоуправления к территориальным основам расселения¹⁰².

В практике конституционного правосудия отмечается особая роль поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ «... на первичном (базовом) уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и поэтому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых – удовлетворение его основных жизненных потребностей, т.е. непосредственное решение вопросов местного значения»¹⁰³.

¹⁰⁰ Шарнина Л.А. Указ. Соч. С. 26.

¹⁰¹ Максимов А.Н. Проблемы реализации поселенческого и территориального принципов организации местного самоуправления в российском законодательстве и судебной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 5. С. 114.

¹⁰² Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 68.

¹⁰³ См: 1) По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Российская газета. 2011. 3 июня. 2) По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. 2015. 14 декабря.

Территориальный принцип предполагает организацию местного самоуправления без привязки к естественному расселению людей.

Построение территориальной организации местного самоуправления должно основываться на сочетании поселенческого и территориального принципов. Однако анализ последних изменений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ, касающихся изменений правового статуса городских округов и практика укрупнения муниципальных образований свидетельствует об отсутствии должного баланса между поселенческим и территориальным принципами. Практика преобразования муниципальных районов в городские округа, позволяет говорить, что зачастую местные интересы населения муниципального образования не учитываются при производстве подобных преобразований.

Местный интерес оказывает влияние на определение формы учета мнения / получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений. Форма учета мнения населения / получения согласия должна определяться, в зависимости от критерия важности (существенности) муниципально-территориального изменения, т.е. на насколько то или иное изменение затрагивает интересы большинства населения муниципального образования. Конституционный Суд РФ ссылался на указанный критерий в своих решениях¹⁰⁴.

В некоторых случаях, как отмечалось ранее, субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования является население населенного пункта, т.к. муниципальное образование ещё не образовано. В случае выступления с инициативой о создании вновь образованных поселений на межселенных территориях субъектом выступает население населенного пункта.

Согласно ч. 1 ст. 13.2 Федерального закона № 131-ФЗ инициатива населения населенного пункта при создании вновь образованных поселений на межселенных территориях выдвигается сходе граждан, которые проживают в населенном пункте.

¹⁰⁴ По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. N 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

В данном случае с инициативой выступает население населенного пункта, субъект фактический, который еще официально не признан, но и выступающий с инициативой, чтобы получить этот статус. Следовательно, населением населенного пункта могут быть реализованы лишь некоторые права. Население населенного пункта приобретает общую правосубъектность в муниципальных правоотношениях, связанную с решением вопросов местного значения, только после образования муниципального образования.

В науке муниципального права наряду с категорией «население муниципального образования» при характеристике основного субъекта в системе местного самоуправления используется категория «местное сообщество». По словам Е.В. Гриценко население представляет собой некую социально-территориальную общность. Поэтому, по мнению автора, для разграничения категории «население» в данном значении «... от простой совокупности граждан, проживающих на определенной территории, в научный оборот были введены термины «территориальный коллектив», «местное сообщество»¹⁰⁵.

Возможно ли рассматривать местное сообщество в качестве субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования. Рассмотрим действующие законодательство, практику Конституционного Суда РФ и походы, которые сформировались в науке муниципального права.

В действующем законодательстве о местном самоуправлении местное сообщество не признается в качестве субъекта местного самоуправления и участника муниципальных правоотношений, связанных с процедурами установления и изменения территориальной организации местного самоуправления. В законодательстве используется термин «население муниципального образования».

В решениях Конституционного Суда РФ термин «местное сообщество» встречается довольно часто и рассматривается как категория близкая или тождественная понятию «население муниципального образования». В своей

¹⁰⁵ Гриценко Е.В. Указ. Соч. С. 318.

практике Конституционный Суд РФ использует ряд категорий, таких как: «местное сообщество»¹⁰⁶, «городское сообщество»¹⁰⁷, «муниципальное сообщество». Например, в определении от 29 мая 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд РФ обратил внимание, что отдельный гражданин не может обращаться в Суд с жалобой в целях защиты всеобщих интересов населения муниципального образования на основании того, что он проживает на территории г. Челябинска и принадлежит поэтому к соответствующему городскому сообществу.

Категория «местное сообщество» исследуется как в социологии¹⁰⁸, так и в науке конституционного и муниципального права.

В науке муниципального права сформировалось несколько основных подходов к исследованию концепции «местного сообщества» и соотношению категорий «население муниципального образования» и «местное сообщество».

¹⁰⁶ См.: 1) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бобровой Натальи Алексеевны и Самарского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 17 и подпунктом «г» пункта 18 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2003-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гурмана Юрия Альбертовича, Гуцуляка Николая Владимировича и Сулейманова Зайнуллы Галиуллиновича на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 2 Закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»: определение Конституционного Суда РФ от 6 октября 2015 г. № 2004-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе»: определение Конституционного Суда от 29 сентября 2015 г. № 2002-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

¹⁰⁸ Шпигунова Ю.М. Ареал местных сообществ как социологическая категория // Развитие территорий. 2015. № 3. С. 23.

Категория «местное сообщество» исследовалась в работах: Н.С. Бондаря, О.И. Баженовой¹⁰⁹, Е.В. Гурнак, Е.В. Гриценко, Н.В. Джагарян¹¹⁰, А.В. Новокрещенова, С.В. Крамаренко, М.М. Курачая¹¹¹, Д.Б. Сергеева¹¹² и др.

По мнению Н.С. Бондаря в местном самоуправлении существует двухуровневая система первичных субъектов, которыми выступают: местное сообщество и личность¹¹³. Н.С. Бондарь относит местное сообщество к числу первичных групп. По мнению автора, между людьми связи и взаимозависимости строятся на основе территориального принципа, что является спецификой местного сообщества¹¹⁴. Н.С. Бондарь указывает на необходимость закрепления в федеральном законодательстве категории «местное сообщество»¹¹⁵.

С.В. Крамаренко относит местное сообщество к числу социальных групп, которой присущи ряд особенностей, среди них: 1) муниципальный интерес; 2) социальная группа (общность) людей; 3) территория местного сообщества; 4) диалектическая обусловленная упорядоченность отношений¹¹⁶. С.В. Крамаренко в итоге приходит к выводу о необходимости закрепления в федеральном законодательстве юридической конструкции «местное сообщество»¹¹⁷.

Другой подход представлен в трудах И.В. Бабичева¹¹⁸. Население муниципальное образование И.В. Бабичевым рассматривается в качестве разновидности территориального публичного коллектива имеющего сложную структуру. По мнению ученого, население муниципального образования включает

¹⁰⁹ Баженова О.И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 31-35.

¹¹⁰ Джагарян Н.В. Муниципальное представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты. – Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010. С. 24.

¹¹¹ Курачая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 24-29.

¹¹² Сергеев Д.Б. Муниципальное образование как форма легитимизации местного сообщества // Ленинградский юридический журнал. 2011. № 2 (44). С. 4-10.

¹¹³ Бондарь Н.С. Указ. Соч. С. 95.

¹¹⁴ Там же. С. 89.

¹¹⁵ Там же. С. 91.

¹¹⁶ Там же. С. 114-116.

¹¹⁷ Там же. С. 117.

¹¹⁸ См.: 1) Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 3. С. 66-72. 2) Бабичев И.В., Решетников О.В. Местные сообщества как одна из основ и адресатов гражданской институциональной модернизации в современной России // Местное право. 2019. № 2. С. 3-14.

в себя местные сообщества и граждан, которые могут не входить в состав местного сообщества¹¹⁹.

Местное сообщество, автор рассматривает, в качестве организованных внутримуниципальных социальных групп, которые имеют общую цель(цели) связанную с решением вопросов местного самоуправления¹²⁰. И.В. Бабичев выделяет два вида локальных местных сообществ – территориальные и функциональные¹²¹.

Получается в работах И.В. Бабичева категории «население муниципального образования» и «местное сообщество» не рассматриваются как тождественные, местные сообщества наряду с гражданами, входят в структуру населения муниципального образования как территориального публичного коллектива.

Таким образом, подводя итоги можно сделать **следующие выводы:**

1) Население муниципального образования в действующем законодательстве о местном самоуправлении рассматривается в качестве одного из участников муниципальных правоотношений связанных с производством муниципально-территориальных изменений. В градостроительном законодательстве население муниципального образования непосредственно не относится к числу субъектов градостроительных отношений. Однако в градостроительном законодательстве закрепляется необходимость обязательного проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам градостроительных документов с участием: 1) граждан, которые постоянно проживают на территории в отношении, которой подготавливается проект; 2) правообладателей земельных участков, объектов капитального строительства и помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства, которые находятся в границах соответствующей территории.

¹¹⁹ См.: 1) Бабичев И.В. Указ. Соч. С. 103. 2) Бабичев И.В., Решетников О.В. Местные сообщества как одна из основ и адресатов гражданской институциональной модернизации в современной России // Местное право. 2019. № 2. С. 10.

¹²⁰ Там же. С. 117.

¹²¹ Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 69.

2) Субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования выступает население муниципального образования, как разновидность территориального публичного коллектива, которому присущи два признака: общность проживания и общность интересов. Общность проживания предполагается, что граждане становятся составной частью населения муниципального образования постоянно или преимущественно проживания на территории муниципального образования.

Общность интересов означает, что население муниципального образования является носителем муниципального (местного) интереса. Основанием для возникновения интересов населения муниципального образования выступает совместное проживание лиц на соответствующей территории.

1.3 Формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования

Формами реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования выступают различные институты муниципальной демократии, которые находят свое закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ, ГрК РФ, нормативно-правовых актах субъектов РФ и органов местного самоуправления. Например, право населения на выступление с инициативой о производстве муниципально-территориальных изменений реализуется в форме выдвижения инициативы проведения местного референдума или на сходе граждан.

В главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляются формы реализации права на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений, применительно к конкретным видам муниципально-территориальных изменений, это может быть:

- 1) голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 2) сход граждан;

3) мнение / согласие населения муниципального образования, выраженное представительным органом муниципального образования.

В некоторых случаях, форма учета мнения населения не определяется Федеральным законом № 131-ФЗ, а устанавливается законом субъекта РФ и (или) уставом муниципального образования.

В силу комплексного характера права на установление состава территории и границ муниципального образования, формы его реализации также разнообразны и поэтому могут быть классифицированы по различным основаниям, которые закреплены в действующем законодательстве и выработаны в юридической науке.

Федеральный закон № 131-ФЗ в главе 5 дифференцирует формы муниципальной демократии на две группы. Закон выделяет формы осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Главным отличием между этими формами является юридическая сила принятого решения. Для первой группы характерен императивный характер, для второй рекомендательное (консультативное) значение¹²². К первой группе относятся: голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24), сход граждан (ст. 25.1). Ко второй группе: публичные слушания (ст. 28), опрос граждан (ст. 31) и другие формы. Стоит отметить, что не всем указанным формам присущ принудительно-волевой характер, это означает, что публично-властные решения, принятые населением муниципального образования, не подлежат всеобщему исполнению без дополнительного утверждения. При этом перечень форм, указанных в гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ не является исчерпывающим. В ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ допускается возможность закрепления иных форм.

¹²² См.: 1) Выдрин И.В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11(60). С. 56. DOI: 10.17803/1994-1471.2015.60.11.054-061. 2) Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 / Джагарян Наталья Владимировна. – Ростов-на-Дону, 2015. С. 335. 3) Шугрина Е.С. Тенденции и особенности развития непосредственного народовластия на муниципальном уровне // Пролог: журнал о праве. 2019. № 3 (23). С. 22.

Например, Законом Свердловской области от 5 ноября 2014 г.¹²³ предусмотрены несколько форм учета мнения населения городского округа при наделении либо лишении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением: 1) народные слушания; 2) публичные консультации; 2) социологические исследования.

Е.В. Гурнак предлагает в качестве основания для классификации форм участия населения в осуществление местного самоуправления, критерий «юридической значимости результата такого участия»¹²⁴. На основании этого критерия, автор выделяет две группы форм участия. Первую группу, составляют формы, при которых выраженное волеизъявление и результат участия обязательно учитывается органами местного самоуправления их должностными лицами при принятии решений. Вторую группу, образуют формы «... при которых решения не подлежат обязательному учету выборными органами местного самоуправления или должностными лицами органов местного самоуправления»¹²⁵.

А.Е. Помазанский предлагает в качестве основания для классификации институтов непосредственной демократии на местном уровне, учитывать характер принимаемых решений¹²⁶. На основе данного критерия, автор выделяет две группы таких институтов. Первую группу, образуют формы властного участия населения в решении вопросов местного значения (голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования, сход граждан). Вторая группа, «... институты общественного, не публично-властного характера...»¹²⁷ (публичные слушания, опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления¹²⁸).

¹²³ О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением: закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. N 94-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области.2015. N 11 (2014). Ст. 1617.

¹²⁴ Гурнак Е.В. Формы реализации конституционных прав местного сообщества в сфере градостроительной деятельности // Юридический Вестник ДГУ. 2013. № 4. С. 47.

¹²⁵ Там же. С. 47.

¹²⁶ Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13.

¹²⁷ Там же. С.14.

¹²⁸ Комплексное исследование института обращений граждан представлено в работах А.В. Савоськина. См.: 1) Карасев А.Т., Савоськин А.В. Подача гражданином обращения как стадия конституционно-правовой процедуры

Представляется, что в зависимости от механизма реализации населением права на установление состава территории и границ муниципального образования можно выделить: непосредственные и опосредованные формы реализации. В свою очередь непосредственные формы реализации, в зависимости от степени обязательности принимаемого решения, можно подразделить на императивные и рекомендательные.

К императивным непосредственным формам реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования относятся: голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан и др. К рекомендательным формам относятся: публичные слушания, опрос граждан, общественные осуждения и другие формы.

К опосредованным формам реализации данного права относятся, те формы, при которых воля населения муниципального образования выражается уполномоченными законодательством органами местного самоуправления (мнение / согласие населения муниципального образования в случае производства муниципально-территориальных изменений может быть выражено представительным органом местного самоуправления)¹²⁹.

При исследовании форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования имеет значение рассмотрение двух вопросов.

Во-первых, какими критериями необходимо руководствоваться при определении форм участия населения муниципального образования в решении

реализации субъективного права на обращение // Российское право: образование, наука, практика. 2019. № 4 (112). С. 20-28.

Непосредственно вопросам муниципально-правового регулирования права граждан на обращение, классификации муниципальных правовых актов в данной сфере и обращений в органы местного самоуправления посвящены следующие работы: 1) Савоськин А.В. Виды обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 28-33. 2) Савоськин А.В. Муниципальные правовые акты об обращениях граждан: система и особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 48-53.

¹²⁹ Все это необходимо рассматривать в контексте института представительства в муниципальном праве, комплексное исследование указанного института представлено в работах Д.В. Сенниковой. См., напр.: Сенникова Д.В. О возможных путях развития партийной системы в свете института представительства в муниципальной демократии // Юридическая наука и практика. 2016. Т. 12. № 1. С. 133-141.

вопросов в сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, в целях обеспечения баланса между различными формами муниципальной демократии. Конституция РФ 1993 г. не закрепляет таких критериев, применительно к участию населения в решении вопросов по изменению в территориальной организации местного самоуправления. Конституционным Судом РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П были сформулированы критерии, выбора формы учета мнения населения при производстве муниципально-территориальных изменений, которыми должен руководствоваться законодатель. И, следовательно, при выборе форм реализации данного права. Согласно правовой позиции Суда, необходимо учитывать ряд критериев, но главным критерием является важность (существенность) муниципально-территориального изменения (т.е. насколько изменение затрагивает интересы большинства населения муниципального образования). По мнению Конституционного Суда РФ, законодатель обязан обеспечить выявление достоверного мнения, при этом он может закрепить дифференцированный порядок учета мнения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям муниципально-территориальным изменениям¹³⁰.

Представляется, что предложенный Конституционным Судом, критерий важности муниципально-территориальных изменений, может использоваться не только в области решения вопросов территориальной организации местного самоуправления, но и распространен на сферу участия населения в решении вопросов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. По словам О.А. Дементьевой, главным критерием применения формы прямой демократии выступает значимость вопроса, по которому необходимо принять решение. Процедура и форма принятия решения определяются степенью значимости¹³¹. На основании этого, О.А. Дементьева

¹³⁰ Определение Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

¹³¹ Дементьева О.А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 48.

отмечает, что вопросы градостроительной и землеустроительной деятельности должны решаться путем проведения местного референдума¹³².

Во-вторых, степень обязательности выявленного мнения населения муниципального образования для органов публичной власти при принятии соответствующих решений. Могут ли органы публичной власти принять соответствующие решение вразрез с выраженным мнением населения?

Применительно к праву на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений степень обязательности различна. В соответствии со ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления: «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом»¹³³.

В ч. 2 ст. 131 Конституции РФ степень обязательности выявленного мнения населения для органов публичной власти не определяется, она устанавливается действующим законодательством о местном самоуправлении.

В ст. 12, 13, 13.1, 13.2 Федерального закона № 131-ФЗ используются две формулировки, допускающие решение вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления «с согласия населения» либо «с учетом мнения населения».

По мнению Г.В. Трубилова, в Федеральном законе № 131-ФЗ формулировка «с учетом мнения населения» используется в узком и широком смыслах¹³⁴.

Е.П. Забелина анализируя положения ст. 12, 13 Федерального закона № 131-ФЗ отмечает, что законодатель в полной мере не разграничивает категории «мнение населения» и «согласие населения»¹³⁵. По мнению автора, анализ данных

¹³² Там же. С. 48.

¹³³ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. N 36. Ст. 4466.

¹³⁴ Трубилов Г.В. Местное самоуправление в городах федерального значения: исключение, становящееся правилом // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 70.

¹³⁵ Забелина Е.П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 74.

статей, позволяет говорить, что данные понятия используются как синонимы¹³⁶. В итоге Е.П. Забелина указывает на различное этимологическое значение слов «согласие» и «мнение» отмечает, что «... мнением необязательно руководствоваться при решении каких-либо вопросов»¹³⁷.

В первом случае, выраженное согласие населения имеет блокирующие значение и при неполучении такого согласия невозможно произвести изменения в территориальной организации местного самоуправления. Например, согласно ч. 5 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, при разделении поселения, влекущие образование двух и более поселений, требуется получение согласия населения каждого из образуемых поселений. В данном примере, в случае неполучения согласия населения одного из образуемого поселения разделение поселения невозможно. Данный вывод, также подтверждается и судебной практикой.

Например, в Воронежской области поселок Краснолесный был наделен статусом городского поселения, путем разделения муниципального образования город Воронеж. Верховный Суд РФ отметил следующие, что в случае преобразования муниципального образования в данном случае могло быть произведено только с согласия населения г. Воронежа и п. Краснолесный¹³⁸. Однако согласие населения не было получено.

Во втором случае, мнение населения муниципального образования имеет рекомендательное значение. Так, в апелляционном определении от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 Свердловский областной суд посчитал несостоятельной ссылку прокурора в апелляционном представлении на ч. 5 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, т.к. указанная норма не регламентирует данные правоотношения. Суд отметил, что заявителем смешиваются правовые понятия, которые невозможно рассматривать как тождественные, осуществление преобразования

¹³⁶ Там же. С. 74.

¹³⁷ Там же. С. 74.

¹³⁸ Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2005 г. по делу № 14-Г05-5 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

муниципального образования с согласия населения или с учетом мнения населения, которое имеет рекомендательный характер¹³⁹.

Анализ положений ГрК РФ позволяет говорить, что применительно к сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, степень обязательности выявленного мнения населения для органов местного самоуправления имеет неопределенный характер. В частности, в ГрК РФ не закреплены критерии оценки выявленного мнения населения по проектам генерального плана и правил землепользования и застройки, документов о внесении в них изменений. Глава местной администрации, согласно с ч. 9 ст. 28 ГрК РФ принимает решение (учитывая заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний) либо о согласии с проектом генерального плана и направляет его в представительный орган муниципального образования, либо об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку. Поэтому положения ГрК РФ, по мнению О.А. Дементьевой, не гарантируют обязательности учета мнения населения¹⁴⁰. Оценка результатов публичных слушаний отнесена к компетенции главы местной администрации.

Частью 13 ст. 24 ГрК РФ устанавливается, что представительный орган поселения, городского округа может принять решение об утверждение генерального плана либо об отклонении и направляет главе местной администрации на доработку, учитывая протокол общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту генерального плана и заключение о результатах таких публичных слушаний или общественных обсуждений.

Согласно ч. 3 ст. 31 ГрК РФ подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется в том числе, с учетом заключения о результатах

¹³⁹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴⁰ Дементьева О.А. Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 58-66. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 96.

общественных обсуждений или публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц.

Протокол общественных обсуждений или публичных слушаний и заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний является обязательным приложением к проекту правил землепользования и застройки (ч. 15 ст. 31 ГрК РФ). После представления проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений к нему главе местной администрации, он в течение 10 дней принимает одно из двух решений. Либо направляет данный проект в представительный орган местного самоуправления или принимает решение об отклонении проекта правил землепользования и застройки и направляет его на доработку.

Частью 2 ст. 32 ГрК РФ закрепляется, что после рассмотрения проекта правил землепользования и застройки и обязательных к нему приложений, представительный орган, утверждает правила землепользования и застройки либо направляет данный проект главе местной администрации на доработку в соответствии с заключением о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний по данному проекту.

Таким образом, органы местного самоуправления обязаны проводить публичные слушания или общественные обсуждения для учета мнения населения по вопросам градостроительной деятельности¹⁴¹. Протокол и заключение являются

¹⁴¹ Стоит отметить, что с учетом закрепленного в мае 2014 г. в Федеральном законе № 131-ФЗ механизма перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, полномочия по организации и проведению публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам градостроительных документов могут быть перераспределены в пользу органов государственной власти субъектов РФ. Например, в Архангельской области полномочия органов местного самоуправления поселений, городских округов (за исключением городских округов «Мирный» и «Новая Земля») по подготовке и утверждению проектов генеральных планов, правил землепользования и застройки, включая документы о внесении в них изменений, в том числе организация и проведение публичных слушаний или общественных обсуждений перераспределены в пользу министерства строительства и архитектуры Архангельской области. См.: 1) О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления: закон Архангельской области от 23 сентября 2004 г. № 259-внеоч.-ОЗ // Волна. 2004. 8 октября. 2) Об утверждении Положения об общественных обсуждениях, публичных слушаниях по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, на территориях муниципальных образований Архангельской области: постановление Правительства Архангельской области от 26 декабря 2018 г. № 615-пп // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2900201901040001> (дата публикации: 04.01.2019).

Концептуальные проблемы института переопределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления рассмотрены в работах С.Г. Соловьева. См.: 1) Соловьев С.Г.

обязательными приложениями к проекту генерального плана или проекту правил землепользования и застройки. Нарушение процедуры подготовки и утверждения проекта генерального плана, правил землепользования и застройки, а также проектов документов, предусматривающих внесение в них изменение органами местного самоуправления, в части нарушения порядка проведения общественных обсуждений или публичных слушаний является основанием для признания судом указанных документов недействующими полностью или в части в порядке административного судопроизводства¹⁴². Анализ материалов судебной практики позволяет говорить, что такие нарушения могут выражаться в следующем:

- 1) не проведение публичных слушаний по проекту генерального плана поселения¹⁴³;
- 2) не предоставление в полном объеме на публичные слушания картографических материалов проекта генерального плана, нарушение сроков проведения публичных слушаний, установленных ГрК РФ¹⁴⁴;
- 3) нарушение сроков продолжительности проведения публичных слушаний и нарушение срока назначения публичных слушаний по проекту документа о внесении изменений в правила землепользования и застройки¹⁴⁵;
- 4) проведение публичных слушаний по проекту документа о внесении изменений в правила землепользования и застройки только в одном населенном пункте входящим в состав муниципального образования¹⁴⁶.

Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Российский журнал правовых исследований. 2017. Т. 4. № 2 (11). С. 28-34. 2) Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий: «дерзость надежды» или конец российский самоуправленческих иллюзий // Местное право. 2016. № 1. С. 23-30.

¹⁴² См.: 1) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2019 г. по делу № 85-АПГ18-13 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1750374 (дата обращения: 04.03.2019). 2) Определение Верховного Суда РФ от 7 февраля 2019 г. по делу № 44-АПГ18-37 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1752582 (дата обращения: 04.03.2019).

¹⁴³ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 января 2018 г. по делу № 53-АПГ17-46 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1624070 (дата обращения: 04.03.2019).

¹⁴⁴ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 июня 2018 г. по делу № 4-АПГ18-8 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1664966 (дата обращения: 03.03.2019).

¹⁴⁵ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2016 г. по делу № 89-АПГ16-5 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1475212 (дата обращения: 04.03.2019).

¹⁴⁶ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 апреля 2018 г. по делу № 35-АПГ18-4 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1647290 (дата обращения: 03.03.2019).

Однако выраженное мнение населения на публичных слушаниях или общественных обсуждениях не является обязательным для органов местного самоуправления. Поэтому возможны случаи принятия решений органами местного самоуправления власти вразрез с выраженным мнением населения муниципального образования.

Примером могут быть материалы следующего дела. В городе Красноярске были проведены публичные слушания, по проекту внесения изменений в генеральный план г. Красноярска. Проектом было предусмотрено изменение функционального зонирования территории, чтобы на ней возможно было расположить крематорий. Заключением комиссии по проведению публичных слушаний, по итогам голосования, было рекомендовано направить проект в Красноярский городской Совет депутатов для утверждения. Однако значительная часть участников публичных слушаний высказалась против проекта - 2 206 человек, а за утверждение – 424 человека. П.И. Тимофеев обратился в суд с заявлением о признании заключения о результатах публичных слушаний незаконным. В обосновании своих требований, заявитель отметил, что комиссия при принятии заключения дала необоснованную оценку обсуждаемому проекту, которая не соответствует мнению большинства участников публичных слушаний.

Суд отказывая в удовлетворении требований отметил следующие, что в оспариваемом заявителем заключении содержится все необходимая информация. В частности, указано количество граждан, принявших участие в публичных слушаниях. И далее суд отметил, что результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер и в нормах законодательства отсутствует прямое указание, что в заключении не могут содержаться рекомендаций комиссии по проведению публичных слушаний¹⁴⁷.

Поэтому следует согласится с позицией тех ученых, которые рассматривают в качестве определенного пробела, действующего ГрК РФ, отсутствие положений о возможности проведения согласительных процедур, в случае несогласия

¹⁴⁷ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 18 февраля 2015 г. по делу № 33-1483/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

населения с предлагаемым проектом генерального плана или проектом правил землепользования и застройки¹⁴⁸.

Более подробнее рассмотрим отдельные формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (далее – голосование) является новой формой муниципальной демократии и было введено Федеральным законом № 131-ФЗ. В соответствии с ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ для получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений проводиться голосование в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на территории России в 2010 г. 11 раз проводилось голосование, в 2011 г. – 2 раза, в 2012 г. – 1 раз, в 2013 г. – 4 голосования, 1 голосование было организовано, но не проводилось. В 2014 г. было проведено 9 голосований, 1 голосование было организовано, но не проводилось¹⁴⁹.

В 2015 г. согласно сведениям Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Министерство юстиции России), было зафиксировано 30 случаев проведения голосований¹⁵⁰. В 2016 г. 11 раз проводилось голосование. В 2017 г. было организовано 3 голосования в Московской, Ленинградской, Новгородской областях, но не проводились. В 2018 г. голосование проводилось 2 раза. В 2019 г. голосование проводилось 8 раз на территории Чеченской Республики и Белгородской области¹⁵¹.

¹⁴⁸ См.: 1) Помещикова С.А. Учет мнения населения в градостроительной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 35-40. 2) Андрианов Н.А. О порядке разработки документов градостроительного зонирования территорий поселений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 1. С. 19-23.

¹⁴⁹ Сведения о приводящихся выборах и референдумах // Официальный сайт ЦИК РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 09.04.2019).

¹⁵⁰ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (дата обращения: 09.01.2020).

¹⁵¹ Сведения о приводящихся выборах и референдумах // Официальный сайт ЦИК РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 09.01.2020).

С.А. Авакьян отмечает, что в случае производства изменений в территориальной организации местного самоуправления в некоторых случаях используются процедуры местной демократии, родственные местному референдуму¹⁵².

В науке конституционного и муниципального права отсутствует единая точка зрения о возможности рассмотрения голосования в качестве самостоятельной формы народовластия наряду с местным референдумом. В науке сложилось два основных подхода.

Представители первого подхода, рассматривают голосование в качестве самостоятельного института непосредственной демократии¹⁵³. В пользу такого подхода, А.Н. Дементьев отмечает, что статус принятого решения по итогам голосования сближает с институтом референдума, однако существуют определенная специфика закрепления данного института, на основе чего его можно рассматривать в качестве самостоятельного института непосредственной демократии¹⁵⁴.

Сторонники второго подхода, рассматривают голосование в качестве разновидности местного референдума.

По словам Л.А. Нудненко, плебисцит и референдум имеют одинаковую цель, проводятся по единой процедуре. Поэтому референдум и плебисцит тождественные категории¹⁵⁵. На основании этого автор отмечает, что правовое регулирование голосования, следовало бы осуществлять в ст. 22 Федерального

¹⁵² Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы локального уровня развития демократии в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2013. № 1 (58). С. 50.

¹⁵³ См.: 1) Холопов В. Проблемы реализации непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения // Федерализм. 2009. № 1. С. 74. 2) Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 79. 3) Гражданское общество как гаранция политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / рук. авт. кол. и отв. редактор. – д. ю. н., профессор Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2015. С. 235. 4) Курачая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / Отв. ред. докт. юр. наук, проф., засл. деятель науки РФ С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 2006. С. 71. 5) Павлов А.А. Голосование населения по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. 2009. № 4. С. 31-41.

¹⁵⁴ Дементьев А.Н. Правовые гарантии учета мнения населения при изменении границ и преобразовании муниципальных образований в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005 № 10. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 29.

¹⁵⁵ Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 82.

закона № 131-ФЗ, посвященной местному референдуму. Схожей позиции придерживается и В.В. Комарова, указывая на то, что процедура проведения голосования устанавливается нормами о порядке проведения местного референдума. В итоге В.В. Комарова, приходит к выводу, что использование в законодательстве для названия одной и той же формы народовластия различных названий создает путаницу в правовом регулировании и правоприменении¹⁵⁶. Поэтому исследователь предлагает переименовать процедуру «голосования» на «референдум»¹⁵⁷.

Представляется возможным согласится с мнением тех авторов, которые не рассматривают голосование, в качестве самостоятельной формы народовластия. Главное различие между голосованием и местным референдумом состоит в предмете. На местный референдум выносятся только вопросы местного значения¹⁵⁸, вопросы изменения границ и преобразования муниципальных образований, не относятся к вопросам местного значения¹⁵⁹. Голосование назначает представительный орган муниципального образования, и оно проводится в том же порядке, что и местный референдум, за исключением особенностей, которые установлены Федеральным законом № 131-ФЗ, состоящие в следующем:

¹⁵⁶ Комарова В.В. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 102.

¹⁵⁷ Комарова В.В. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9.

¹⁵⁸ Часть 3 ст. 12 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. 15 июня.

¹⁵⁹ На данное обстоятельство обращается внимание в судебной практике. См.: 1) Апелляционное определение Белгородского областного суда от 25 сентября 2012 г. по делу № 33-2955 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Решение Ишимбайского городского суда Республики Башкортостан от 21 ноября 2017 г. по делу № 2а-1820/2017 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие». 3) Решение Киренского районного суда Иркутской области от 10 июля 2017 г. по делу № 2а-256/2017 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие». 4) Апелляционное определение Иркутского областного суда от 26 сентября 2017 г. по делу № 33а-8586/2017 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие».

Вопрос о проверке конституционности положений федерального законодательства, предусматривающего невозможность вынесения на местный референдум вопроса преобразования муниципального образования, был рассмотрен Конституционным Судом РФ в определении от 18 июля 2019 г. № 2176-О.

См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баникова Артемия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 7 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пунктами 5 и 6 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 2176-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision426255.pdf>

1) голосование может проводится на всей территории муниципального образования или на его части в отличие от местного референдума;

2) не применяется запрет на проведение органами публичной власти и их должностными лицами агитации, а также положения, регламентирующие юридическую силу решения, принятого на референдуме.

Особенностью голосования также является то, что оно проводится только в случаях, указанных в Федеральном законе № 131-ФЗ. Закон предусматривает проведение голосования только при производстве трех муниципально-территориальных изменений (ч. 2, 3 ст. 12, ч. 5 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ) для получения согласия населения муниципального образования.

В остальном голосование проводится по процедуре местного референдума, установленной нормами федерального и регионального законодательства о местном референдуме. В большинстве субъектов РФ, законы о местных референдумах только содержат отдельные положения, которыми устанавливаются особенности проведения голосования. Только в некоторых субъектах РФ приняты специальные законы, которые регулируют голосование (например, Пермский край)¹⁶⁰.

В положениях Федерального закона № 131-ФЗ однозначно не закрепляется юридическая сила выявленного согласия населения муниципального образования по результатам голосования¹⁶¹. Частью 5 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что к голосованию положения, регламентирующие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

В научной литературе, также отсутствует единая точка зрения о юридической силе выявленного согласия населения. Некоторые исследователи, основываясь на положениях ч. 5 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, делают вывод о том, что выявленное мнение по результатам голосование по вопросам изменения границ

¹⁶⁰ О голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования: закон Пермского края от 9 октября 2010 г. № 493-ПК // СЗ Пермского края. 2009. № 10. I часть.

¹⁶¹ См.: Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: Изд-во Московского университета, 2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 1393.

муниципального образования, преобразования муниципального образования имеет консультативное значение¹⁶².

Другие исследователи напротив, отмечают, что «итоги голосования имеют обязывающую юридическую силу»¹⁶³. С.А. Авакьян на основе анализа положений Федерального закона № 131-ФЗ приходит к выводу, что воля населения, выраженная в данном случае, является обязательной. Соответствующее решение оформляется решением органа государственной власти субъекта РФ¹⁶⁴.

Мнение / согласие населения может быть выражено представительным органом муниципального образования. В данном случае идет речь об опосредованной форме реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования, т.е. воля населения муниципального образования выражается не непосредственно, а его представителями. Федеральный закон № 131-ФЗ отдает предпочтение данной форме, при учете мнения населения в случае производства изменений в территориальной организации местного самоуправления.

В научной литературе справедливо отмечается, что при отсутствии правового регулирования выражения мнения / получения согласия населения представительным органом муниципального образования в Федеральном законе № 131-ФЗ, составляется определенную трудность, может приводить к искажению мнения населения муниципального образования¹⁶⁵.

Вопрос о конституционности возможности выражения мнения населения представительным органом муниципального образования был рассмотрен Конституционным Судом РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. Представительный орган муниципального образования, по мнению Конституционного Суда РФ, может выступать от имени населения

¹⁶² Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 2276.

¹⁶³ Колюшин Е.И. Муниципальное право России. – М.: Норма, 2008. С. 104.

¹⁶⁴ Авакьян С.А. Указ. Соч. С. 50.

¹⁶⁵ Бялкина Т.М. О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. N 6. С. 62-67. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 48.

муниципального образования выступать, в случае производства муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивают интересы большинства населения муниципального образования. Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что в данном случае необходимо обеспечить согласованное функционирование институтов представительной и непосредственной демократии. Поэтому законодательно населению должна быть обеспечена возможность выразить позицию по предполагаемому изменению и возможность доведения мнения населения до представительного органа муниципального образования. По мнению Суда, конкретизация порядка реализации учета мнения населения в данном случае в должна быть установлена в правовом акте субъектов РФ и (или) органов местного самоуправления.

Особое место среди форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования занимают публичные слушания и общественные обсуждения. В ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается проведение публичных слушаний для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Федеральным закон № 131-ФЗ предусмотрено обязательное проведение публичных слушаний по вопросам преобразования муниципального образования (ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ), за исключением, преобразований, когда согласие населения муниципального образования выражается путем проведения голосования либо на сходах граждан. Согласно ч. 5 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ, по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, порядок их организации и проведения определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

В научной литературе, некоторые исследователи рассматривают публичные слушания в качестве одной из форм демократии соучастия¹⁶⁶. Ряд ученых (С.Г. Соловьев, Р.М. Усманова, А.В. Сигарев, С.В. Крамаренко, В.Н. Руденко, Д.В. Сенникова¹⁶⁷ и др.) относят публичные слушания к формам делиберативной демократии, занимающей промежуточное место между непосредственной и представительной¹⁶⁸.

О.А. Кожевников, И.Ю. Остапович, А.В. Нечкин считают, что публичные слушания являются элементом института обсуждения, поскольку исходя из их правовой природы, публичные слушания относятся к институтам представительной, а не прямой демократии¹⁶⁹.

Другие правоведы предлагают рассматривать публичные слушания в качестве одной из форм непосредственной демократии¹⁷⁰. Представляется, что подобная точка зрения является ошибочной. Формам непосредственной демократии присущ принудительно-волевой характер, поэтому принятое решение является обязательным для органов публичной власти. Решение, принятое по результатам публичных слушаний, имеет рекомендательный характер¹⁷¹. В юридической науке справедливо отмечается, что публичные слушания во многом теряют свое значение из-за рекомендательного характера результатов. По мнению И.В. Выдрина решение, принятое на публичных слушаниях, имеет

¹⁶⁶ Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 14. С. 2-7.

¹⁶⁷ Право. Государство. Управление: общетеоретические и отраслевые аспекты / под ред. М.М. Журавлева, С.В. Ведяшкина. – Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2020. С. 189.

¹⁶⁸ См.: 1) Соловьев С.Г. Теоретические и практические проблемы проведения публичных слушаний в Российской Федерации // Правовая культура. 2016. № (26). С. 18. 2) Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. 2012. N 4. С. 70 – 72. 3) Усманова Р.М. Формы непосредственной демократии на местном уровне // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 3 (33). С. 63. 4) Крамаренко С.В. Проблемы совершенствования правовых основ публичных слушаний в муниципальных образованиях// Конституционализм и государствоиздание. 2017. № 1 (9). С. 85. 5) Руденко В.Н. Делиберативная демократия в аксиологии защиты прав человека // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2017. Т. 17, вып. 4 . С. 118.

¹⁶⁹ Кожевников О.А., Остапович И.Ю., Нечкин А.В. Современное состояние институтов прямой демократии в России: понятие, классификация и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 456. С. 228. DOI: 10.17223/15617793/456/27

¹⁷⁰ Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Зенин Сергей Сергеевич. – М., 2011. С. 7.

¹⁷¹ См., напр.: Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам градостроительного развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 32.

рекомендательный характер, «... что снижает правовой и политический ресурс данного института»¹⁷².

Вывод о том, что публичные слушания нельзя рассматривать в качестве одной из форм непосредственной демократии подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда. В определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О суд отметил, что, исходя из положений ст. 3 Конституции РФ и норм законодательства, публичные слушания, не являются формой осуществления власти населением¹⁷³.

На рекомендательный характер публичных слушаний обращается внимание и в судебной практике¹⁷⁴. Например, в Астраханской области при объединении поселений были проведены публичные слушания, с участием 289 человек (из них 284 человека с правом голосования). Большинство участников высказалось против объединения (147 человек). По итогам публичных слушаний было принято решение о нецелесообразности инициативы преобразования муниципального образования. Однако решением представительного органа муниципального образования была одобрена инициатива о преобразовании муниципального образования. В апелляционном определении от 23 сентября 2015 г. Астраханский областной Суд обратил внимание, что результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер и не нарушает чьи-либо права и интересы, в том числе и заявителя¹⁷⁵.

Конституционно-правовые характеристики публичных слушаний были раскрыты Конституционным Судом РФ в ряде решений. В частности, Суд отметил,

¹⁷² Выдрин И.В. Указ. Соч. С. 56.

¹⁷³ По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга "О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге: определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. N 931-О-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁴ См.: 1) Апелляционное определение Московского областного суда от 20 марта 2017 г. по делу № 33а-9443/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Решение Саратовского областного суда от 29 августа 2017 г. по делу № За-67/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 3) Решение Одинцовского городского суда Московской области от 14.01.2019 по делу № 2а-959/2019 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие».

¹⁷⁵ Апелляционное определение Астраханского областного суда от 23 сентября 2015 г. по делу № 33а-3248/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

что их целью является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих коллективный, а не индивидуальный, характер. Законодатель предусмотрел перечень вопросов по которым проведение публичных слушаний является обязательным и не зависит от усмотрения органов публичной администрации и их должностных лиц. По мнению Конституционного Суда РФ, публичные слушания направлены на обеспечение открытого, независимого и свободного обсуждения общественно значимых проблем (вопросов), которые имеют существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования. Конечной целью данного обсуждения является «... выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам»¹⁷⁶.

Федеральный закон № 131-ФЗ не устанавливает детально процедуру организации и проведения публичных слушаний, закрепляя только общие требования. Частью 4 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что указанные отношения регламентируются Уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Институт общественных обсуждений вопросов градостроительной деятельности был введен в Федеральный закон № 131-ФЗ и ГрК РФ в декабре 2017 г¹⁷⁷.

¹⁷⁶ По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга "О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге: определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. N 931-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁷ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2017 г. N 455-ФЗ // Российская газета. 2017. 31 дек.

Общественные обсуждения являются новой формой муниципальной демократии, как и публичные слушания относятся к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления и имеют делиберативную природу, т.к. юридическая сила принятого решения имеет рекомендательный (консультативный) характер. Общественные обсуждения, предусмотренные законодательством о местном самоуправлении и Градостроительным кодексом РФ следует отличать от общественных обсуждений как формы общественного контроля. Частью 3 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ¹⁷⁸ прямо предусмотрено, что указанный закон не распространяет свое действие на общественные отношения, связанные с организацией и проведением общественных обсуждений в сфере градостроительной деятельности.

Отличие общественных обсуждений от публичных слушаний состоит в следующем:

1. В предмете, на публичных слушаниях, выносятся проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Общественные обсуждения проводятся только по вопросам градостроительной деятельности.

2. Различие состоит в процедурах проведения публичных слушаний и общественных обсуждений. Процедура публичных слушаний предполагает обязательный этап: проведение собрания или собраний участников публичных слушаний (ч. 4-5 ст. 5.1 ГрК РФ). Общественные обсуждения предполагают обсуждение проекта на официальном сайте органа или информационной системе в сети «Интернет» или на региональном портале государственных и муниципальных услуг. Участники общественных обсуждений могут вносить свои предложения и замечания по проекту используя: официальный сайт, информационные системы, в письменной форме в адрес организатора или могут оставить записи в книге (журнале) учета посетителей экспозиции проекта.

Например, в Новосибирской области функционирует государственная информационная система «Электронная демократия Новосибирской области», в

¹⁷⁸ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

которой есть раздел, посвящённый общественным обсуждениям проектов градостроительных решений¹⁷⁹.

В научной литературе некоторые исследователи подвергают сомнению возможность определения с достоверностью, что в голосовании на общественных обсуждениях принимали участие жители соответствующей территории¹⁸⁰.

Градостроительный кодекс РФ закрепляет особенности проведения публичных слушаний и общественных обсуждений по вопросам территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. К таким особенностям относятся следующие:

1) по проектам генеральных планов городских округов и по проектам документов, предусматривающих внесение в них изменение, общественные обсуждения или публичные слушания проводятся в каждом населенном пункте (ч. 3 ст. 28 ГрК РФ).

2) территория населенного пункта может быть разделена на части для обеспечения участников равными возможностями для участия в публичных слушаниях или общественных обсуждений (ч. 4 ст. 28 ГрК РФ).

3) общественные осуждения или публичные слушания проводятся с момента оповещения жителей муниципального образования об их проведении до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний или общественных обсуждений определяется Уставом муниципального образования и (или) правовыми актами представительного органа муниципального образования и не может быть менее 1 месяца и более 3 месяцев (ч. 8 ст. 28 ГрК РФ).

4) срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки составляет не менее 1 и не более 3 месяцев со дня опубликования такого проекта (ч. 13 ст. 31 ГрК РФ).

5) в случае подготовки правил землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для

¹⁷⁹ Государственная информационная система Новосибирской области «Электронная демократия Новосибирской области» // URL: <http://dem.nso.ru/> (дата обращения: 28.01.2019).

¹⁸⁰ Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона N 455-ФЗ // Закон. 2018. N 3. С. 126 - 137.

конкретной территориальной зоны, общественные обсуждения или публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальных зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент. В этих случаях срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний не может быть более чем один месяц (ч. 14 ст. 31 ГрК РФ).

В остальном порядок организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений определяется Уставом муниципального образования и (или) правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Таким образом, процедура проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов, планов землепользования и застройки и внесению в них изменений в Градостроительном кодексе РФ регламентируется более детально.

Порядок организации и проведения публичных слушаний по другим вопросам в федеральном законодательстве детально не определяется, что порождает многие проблемы проведения публичных слушаний и влияет на их эффективную организацию и проведение¹⁸¹.

В ст. 5.1 ГрК РФ органам местного самоуправления предоставляется возможность выбора между общественными обсуждениями или публичными слушаниями по вопросам градостроительной деятельности в Уставе муниципального образования и (или) муниципальном правовом акте представительного органа муниципального образования. Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ определено, что нормативно-правовые акты представительных органов муниципальных образований подлежат принятию и опубликованию не позднее 1 июля 2018 г.

Было исследовано 25 муниципальных правовых акта городских округов в пределах Сибирского федерального округа.

В двенадцати положениях предусмотрено, что по проекту генерального плана, правил землепользования и застройки, документов, предусматривающих

¹⁸¹ Гурнак Е.В. Указ. соч. С. 49.

внесение в них изменений, проводятся публичные слушания (г. Абакан¹⁸², г. Братск¹⁸³, г. Новосибирск¹⁸⁴, г. Красноярск¹⁸⁵, г. Томск¹⁸⁶, г. Горно-Алтайск¹⁸⁷, г. Саяногорск¹⁸⁸, городской округ Ангарск¹⁸⁹, ЗАТО Северск¹⁹⁰, ЗАТО г. Железногорск¹⁹¹, р.п. Кольцово¹⁹², г. Бердск¹⁹³).

В семи положениях закрепляется, что по проекту генерального плана, правил землепользования и застройки, документов предусматривающие внесение в них изменений, могут проводиться общественные обсуждения или публичные

¹⁸² Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в области градостроительной деятельности в городе Абакане»: Решение Совета депутатов г. Абакана от 19 июня 2018 г. N 559 // Абакан официальный. 2018. 20-26 июня.

¹⁸³ Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по вопросам градостроительной деятельности в муниципальном образовании города Братска: Решение Думы г. Братска от 29 июня 2018 г. N 546/г-Д // Братские вести. 2018. 6 июля.

¹⁸⁴ О Порядке организации и проведения в городе Новосибирске общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности: Решение Совета депутатов г. Новосибирска от 20 июня 2018 г. N 640 // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2018. № 25 (часть 1). С. 5.

¹⁸⁵ Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности в городе Красноярске: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 19 мая 2009 г. N 6-88 // Городские новости. 2009. 3 июня.

¹⁸⁶ Об утверждении Положения об организации и проведении общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов муниципального образования "Город Томск", связанных с осуществлением градостроительной деятельности: Решение Думы Города Томска от 19 июня 2018 г. N 853 // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». 2018. № 28.1.

¹⁸⁷ Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Горно-Алтайске: Решение Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 5 июля 2005 г. N 28-7 // Вестник Горно-Алтайска. 2005. № 29.

¹⁸⁸ Об утверждении положения «О порядке организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в области градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Саяногорск»: решение СД муниципального образования город Саяногорск от 30 октября 2018 г. № 110 // Саянские ведомости. 2018. 1 ноября.

¹⁸⁹ Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний в области градостроительной деятельности в Ангарском городском округе и отмене решения Думы Ангарского городского округа от 30 сентября 2015 г. № 88-07/01рД: решение Думы Ангарского городского округа от 27 июня 2018 г. № 405-52/01рД // Ангарские ведомости. 2018. 2 июля.

¹⁹⁰ Об утверждении положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам осуществления градостроительной деятельности на территории городского округа ЗАТО Северск Томской области: решение Думы ЗАТО Северск от 24 мая 2018 г. № 38/4 // Официальные ведомости Думы ЗАТО Северск. 2018. 1 июня.

¹⁹¹ О внесении изменений в решение Совета депутатов ЗАТО г. Железногорск от 28.04.2011 № 14-88Р «Об утверждении положения о публичных слушаниях в ЗАТО Железногорск»: решение Совета депутатов ЗАТО г. Железногорск от 26 апреля 2018 г. № 33-142Р // Город и горожане. 2018. 3 мая.

¹⁹² О Положении "О порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных слушаний в рабочем поселке Кольцово": Решение Совета депутатов рабочего поселка Кольцово от 28 января 2009 г. N 5 (ред. от 4 апреля 2018 г.) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹³ О Положении о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Бердске: Решение Совета депутатов г. Бердска от 20 сентября 2018 г. N 198 // Бердские новости. 2018. 26 сентября.

слушания (г. Бийск¹⁹⁴, г. Иркутск¹⁹⁵, Березовский городской округ¹⁹⁶, Полясаевский городской округ¹⁹⁷, Белокурихинский городской округ¹⁹⁸, Ленинск-Кузнецкий городской округ¹⁹⁹, г. Саянск²⁰⁰).

В четырех положениях предусмотрено, что по проекту генерального плана, правил землепользования и застройки, документов предусматривающие внесение в них изменений проводятся общественные обсуждения (г. Барнаул²⁰¹, г. Обь²⁰², г. Усолье-Сибирское²⁰³, городской округ Юргинский²⁰⁴).

В положении г. Омска предусмотрено, что конкретная форма обсуждения вопросов градостроительной деятельности (публичные слушания или общественные обсуждения) определяется Мэром г. Омска в правовом акте об организации и проведении публичных слушаний или общественных обсуждений,

¹⁹⁴ Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Бийск: Решение Думы города Бийска от 19 июня 2018 г. N 115 // Муниципальный вестник. 2018. № 18.

¹⁹⁵ Об утверждении Положения об отдельных вопросах организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний в области градостроительной деятельности в городе Иркутске: Решение Думы г. Иркутска от 28 июня 2018 г. N 006-20-480750/8 // Иркутск официальный. 2018. 7 июля.

¹⁹⁶ Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности на территории Березовского городского округа: Решение Совета народных депутатов Березовского городского округа от 28 июня 2018 г. N 457 // Вестник Березовского городского округа Кемеровской области. 2018. 29 июня.

¹⁹⁷ Об утверждении положения о порядке организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений в Полясаевском городском округе: Решение Совета народных депутатов Полясаевского городского округа от 28 июня 2018 г. N 65 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁸ О принятии Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний в городе Белокуриха по вопросам градостроительной деятельности: решение Белокурихинского Городского Совета депутатов от 22 августа 2018 г. № 162 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹⁹ Об организации и проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в Ленинск-Кузнецком городском округе: решение Совета народных депутатов Ленинск-Кузнецкого городского округа от 21 июня 2018 г. № 40 // Городская газета. 2018. 29 июня.

²⁰⁰ Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов в области градостроительной деятельности в муниципальном образовании «город Саянск»: решение Думы городского округа муниципального образования «город Саянск» от 26 апреля 2018 г. № 71-67-18-22 // Саянские зори. 2018. 4 мая.

²⁰¹ См.: 1) Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний, общественных обсуждений по вопросам градостроительной деятельности в городе Барнауле: Решение Барнаульской городской Думы от 30 марта 2018 г. N 96 // Вечерний Барнаул. 2018. 7 апреля. 2) п. 4 ст.5 Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа - города Барнаула Алтайского края: Решение Барнаульской городской Думы от 9 октября 2012 г. N 834 // Вечерний Барнаул. 2012. 19 октября.

²⁰² Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в городе Оби Новосибирской области»: решение Совета депутатов города Оби Новосибирской области от 30 мая 2018 г. № 222 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰³ Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений на территории муниципального образования "город Усолье-Сибирское": Решение Думы г. Усолье-Сибирское от 28 июня 2018 г. N 65/7 // Официальное Усолье. 2018. 6 июля.

²⁰⁴ Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в Юргинском городском округе: Решение Юргинского городского Совета народных депутатов от 7 июня 2018 г. N 529 // Официальный сайт Юргинского городского Совета народных депутатов <http://sovet.yurga.org> (дата обращения: 14.11.2018).

Омским городским Советом при принятии решения о назначении публичных слушаний или общественных обсуждений²⁰⁵.

В положении городского округа Стрежевой²⁰⁶ закрепляется, что выбор процедуры в отношении проекта по градостроительным вопросам (публичные слушания или общественные обсуждения) принимается комиссией.

Как показывает анализ муниципальных правовых актов, органы местного самоуправления, при выборе формы участия населения муниципального образования в решении вопросов сфере градостроительной деятельности отдают предпочтение публичным слушаниям.

Представляется, что общественные обсуждения являются наиболее оптимальной формой участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере градостроительной деятельности в первую очередь для городских округов с большой численностью населения и позволяет выявить весь спектр мнений по обсуждаемому проекту.

По итогам можно сделать следующие выводы:

1. 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. В свою очередь непосредственные формы реализации, в зависимости от степени обязательности

²⁰⁵ Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в городе Омске: Решение Омского городского Совета от 20 июля 2005 г. № 272 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰⁶ О Порядке проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на территории городского округа Стрежевой: решение Думы городского округа Стрежевой от 14 мая 2018 г. № 341 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

принимаемого решения, можно подразделить на императивные и рекомендательные.

2. Общественные обсуждения проектов градостроительных документов, закреплённые 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. Произведено разграничение общественных обсуждений и публичных слушаний, по предмету и процедуре проведения.

3. Исследование 25 муниципальных правовых актов городских округов в пределах Сибирского федерального округа позволяет сделать вывод, что органы местного самоуправления при определении формы участия населения муниципального образования в обсуждении проектов генерального плана, правил землепользования и застройки и проектов документов, предусматривающих внесение в них изменения, отдают предпочтение институту публичных слушаний.

По результатам проведенного исследования в настоящей главе можно сделать **следующие выводы:**

1. Анализ практики Конституционного Суда РФ позволяет говорить, что посредством решений Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация прав населения муниципального образования и отдельных граждан на участие в решении вопросов в области территориальной организации местного самоуправления.

2. В сфере производства муниципально-территориальных изменений, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований существует ряд субъективных прав населения муниципального образования. Предложено 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.

3. Субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования является население муниципального образования. Предложено авторское определение понятия «населения муниципального образования». 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 различные институты муниципальной демократии. Предложены критерии классификации форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования.

Глава 2. Конституционно-правовые гарантии и практика реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования

2.1. Городские округа в системе территориальной организации местного самоуправления

Городской округ как вид муниципального образования был введен в систему территориальной организации местного самоуправления Федеральным законом № 131-ФЗ и с момента принятия закона его правовой статус претерпел существенные изменения.

Конституция РФ 1993 г. до принятия поправок в 2020 г. в самом общем виде определяла территории в границах, которых осуществляется местное самоуправление в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, закреплялись принципы территориальной организации местного самоуправления. Поправкой к Конституции РФ ч. 1 ст. 131 Конституции РФ была изложена в новой редакции, предусматривающей, что пространственной основой местного самоуправления выступает муниципальное образования, виды которых устанавливаются законом. В период с 1991 по 2020 г. произошла смена ряда моделей территориальной организации местного самоуправления.

В законодательстве СССР и РСФСР о местном самоуправлении, при определении территорий, на которых осуществлялось местное самоуправление, не использовалось понятие «муниципальное образование». Закон СССР от 9 апреля 1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»²⁰⁷ (далее – Закон СССР № 1417-1) предусматривал, что территориальными пределами осуществления местного самоуправления выступают административно-территориальные единицы (ст. 2).

В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»²⁰⁸ (далее – Закон РСФСР № 1550-1) закреплялось, что местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. Образование, упразднение,

²⁰⁷ СЗ СССР. 1990. Т 1. Ст. 267.

²⁰⁸ О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. N 1550-1 (в ред. от 25 октября 1991 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010. (утратил силу).

объединение, установление границ указанных территорий устанавливалось законодательством, с учетом исторически сложившегося расселения, перспектив социально - экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей.

Таким образом, после учреждения местного самоуправления в РСФСР, его территориальной основой стали существующие низовые административно-территориальные единицы, в пределах которых ранее действовали местные органы государственного управления.

Закон СССР № 1417-1 в отличие от Закона РСФСР № 1550-1, выделял первичный территориальный уровень местного самоуправления – сельсовет, поселок (район), город (район в городе). В Законе РСФСР № 1550-1 не использовалось понятие «первичного территориального уровня».

Построении системы территориальной организации местного самоуправления были перенесены принципы построения административно-территориального устройства, которые предусматривали соподчинение органов власти различного территориального уровня²⁰⁹.

Статьей 55 Закона РСФСР № 1550-1 за районным Советом закреплялось полномочие по отмене противоречащих законодательству решений нижестоящих местных Советов. Закон РСФСР № 1550-1 содержал специальную главу, посвященную основам организации управления городом. В законе закреплялось четыре схемы управления городом, которая утверждалась Городским Советом.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ)²¹⁰ изменил подход к правовому регулированию территориальной организации местного самоуправления. В ст. 1 Федерального закона № 154-ФЗ содержалось следующее определение понятия «муниципальное

²⁰⁹ Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. – М.: Юрлитинформ, 2012. С. 84.

²¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ.1995. N 35. Ст. 3506. (утратил силу).

образование»²¹¹ - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Таким образом, в Федеральном законе № 154-ФЗ при определении муниципального образования выделялись существенные признаки данной категории:

- 1) населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;
- 2) имеется муниципальная собственность;
- 3) имеется местный бюджет;
- 4) имеются выборные органы местного самоуправления.

Территории в пределах, которых осуществлялось местное самоуправление определялись законами субъектов РФ. Субъекты РФ могли самостоятельно установить модель территориальной организации местного самоуправления. В период действия Федерального закона № 154-ФЗ сформировалось несколько моделей территориальной организации местного самоуправления в регионах²¹². Система территориальной организации местного самоуправления могла быть как одноуровневой, так и двухуровневой²¹³.

²¹¹ Стоит отметить, что муниципальное образование как юридическая конструкция впервые была введена в российское законодательство частью первой Гражданского кодекса РФ в 1994 г. (ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301).

²¹² См.: 1) Шарнина Л.А. Указ. Соч. С. 52. 2) Костюков А.Н. Указ. Соч. С. 87-88. 3) Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. Монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 200-201.

²¹³ По словам И.В. Бабичева и Б.В. Смирнова в период действия Федерального закона № 154-ФЗ в субъектах РФ было сформировано несколько типов территориальной организации местного самоуправления: 1) местное самоуправление осуществлялось в административных районах в 6 субъектах РФ; 2) местное самоуправление осуществлялось в административных районах и городах в 37 регионах; 3) местное самоуправление в 23 субъектах РФ осуществлялось в административных районах, городах и сельских округах; 4) местное самоуправление осуществлялось в 5 регионах в сельских округах и поселках; 5) местное самоуправление осуществлялось в городских районах и округах в 2 субъектах РФ; 6) в 11 регионах местное самоуправление осуществлялось в городах и сельских округах. В 5 регионах не определялись территории муниципальных образований или только некоторые территории наделялись статусом муниципального образования. См.: Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Указ. Соч. С. 200-201.

Федеральный закон № 131-ФЗ изменил подход к правовому регулированию системы территориальной организации местного самоуправления. В отличие от Федерального закона № 154-ФЗ в Федеральном законе № 131-ФЗ не выделяются признаки характеризующие муниципальное образование. При определении данной категории перечисляются только виды муниципальных образований. Законом в редакции от 1 июля 2021 г. закрепляется восемь видов муниципальных образований: 1) сельское поселение; 2) городское поселение; 3) муниципальный район; 4) городской округ; 5) внутригородское муниципальное образование; 6) городской округ с внутригородским делением; 7) внутригородской район; 8) муниципальный округ. Возможность введения двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах было закреплено в мае 2014 г. Последний вид муниципального образования – муниципальный округ введен в законодательство о местном самоуправлении в мае 2019 г²¹⁴.

Федеральный закон № 131-ФЗ ввел двухуровневую модель территориальной организации местного самоуправления «поселения –муниципальные районы» (за исключением организации местного самоуправления в городах федерального значения), закрепил исчерпывающий перечень видов муниципальных образований.

Первичный уровень местного самоуправления представлен сельскими и городскими поселениями. Муниципальный район объединяет несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. Муниципальный район представляет собой публично-правовую единицу межмуниципального сотрудничества, органы местного самоуправления которого осуществляют решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, действуя по принципу «поселения – для населения, район для поселений»²¹⁵.

Городской округ как вид муниципального образования не входит в состав муниципального района (п. 14 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ) и

²¹⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 1 мая 2019 г. N 87-ФЗ // Российская газета. 2019. 8 мая.

²¹⁵ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Современные тренды и желательные перспективы отечественной модели местного самоуправления // Местное право. 2017. № 6. С. 6.

образует верхний территориальный уровень осуществления местного самоуправления наряду с муниципальными районами. Анализ положений Федерального закона № 131-ФЗ позволяет выделить несколько видов городских округов²¹⁶, которые наделены общим или специальным правовым статусом (городские округа - ЗАТО²¹⁷, городские округа - наукограды²¹⁸).

Муниципальный округ как новый вид муниципального образования введенный Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ (далее – Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ), определяется как: несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая установленного п. 3.4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления.

Муниципальный округ не входит в состав муниципального района (п. 14 ч. 1 ст. 11 ФЗ № 131-ФЗ) перечень вопросов местного значения муниципального округа совпадает с кругом вопросов местного значения городского округа и образует верхний территориальный уровень осуществления местного самоуправления, наряду с городскими округами и муниципальными районами.

Анализ положений законодательства позволяет говорить, что категория «муниципальный округ» используется в муниципальном законодательстве для обозначения нескольких территориальных образований. Если в положениях Федерального закона № 131-ФЗ муниципальный округ – это один из видов муниципальных образований. В законодательстве городов федерального значения категория «муниципальный округ» рассматривается в качестве разновидности внутригородского муниципального образования города федерального

²¹⁶ См.: 1) Докучаев А.Ю. Городской округ в системе муниципальных образований Российской Федерации: автореф. дис. ...канд.юрид. наук: 12.00.02 / Докучаев Андрей Юрьевич. – Барнаул, 2011. С. 11, 13. 2) Шугрина Е.С. Особенности правового статуса различных видов муниципальных образований // Lex Russica. 2017. № 2 (123). С. 20.

²¹⁷ О закрытом административно-территориальном образовании: закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Российская газета. 1992. 26 августа.

²¹⁸ О статусе наукограда Российской Федерации: федеральный закон от 7 апреля 1999 г. N 70-ФЗ // Российская газета. 1999. 14 апреля.

значения²¹⁹. Таким образом, в законодательстве о местном самоуправлении категория «муниципальный округ» используется в нескольких значениях.

Стоит отметить, что в Федеративной Республике Германия в законодательстве большинства Земель ФРГ закрепляется двухуровневая модель территориальная организация местного самоуправления. Немецкая двухуровневая модель местного самоуправления состоит из районов (*Kreise, Landkreise*), общин (*Gemeinden*) и городов со статусом районов (*kreisfreie Städte*)²²⁰. По словам Х. Волльманна (*H. Wollmann*) город со статусом района (*kreisfreie Städte*) «... совмещает функции района и общины, и играет значительную роль в политических и финансовых вопросах на местном уровне»²²¹.

Введение повсеместно двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в России было направлено на достижение двуединой цели²²². Первая цель заключалась в приближение муниципальной власти к населению²²³. Такую близость должен был обеспечить поселенческий уровень местного самоуправления. По словам А.Н. Кокотова, второй целью является объединение поселений в муниципальные районы, т.к. многие из них экономически слабы²²⁴. Между тем, заявленная цель муниципальной реформы не была достигнута в полной мере, на это обстоятельство обращается в науке муниципального права. А.А. Джагарян считает, что поселенческий уровень местного самоуправления в действительности не обладает реальной самостоятельностью²²⁵.

²¹⁹ См.: 1) ст. 3 Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе: закон г. Севастополь от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС // Севастопольские известия. 2014 4 июня. 2) ч. 2 ст. 2, ст. 7 О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 8. 3) ч. 2 ст. 1 Об организации местного самоуправления в городе Москве: закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.

²²⁰ См.: 1) Wollmann H. Op. cit. P.78. 2) Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective / Angel-Manuel Moreno (editor). – Madrid: Instituto Nacional de Administracion Publica, 2012. P. 234.

²²¹ Wollmann H. Op. cit. P. 78.

²²² См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 72-73.

²²³ См.: 1) Выдрин И.В. Муниципальная реформа 2003 года: итоги и перспективы // Ученые записки Российской государственной социальной университета. 2012. № 7 (107). С. 72. 2) Кокотов А.Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 1 (100). С. 43-44.

²²⁴ Кокотов А.Н. Указ. Соч. С. 44.

²²⁵ Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. – М.: Институт права и публичной политики, 2013. С. 268.

Для некоторых видов муниципальных образований общим является понятие «поселение», закрепляемое изначально в Конституции РФ (до принятия поправок в 2020 г.) в качестве территории в пределах, которой осуществляется местное самоуправление.

С принятием Федерального закона № 131-ФЗ произошло разделение правовых понятий «поселение» и «населенный пункт»²²⁶. Термин «поселение» стал означать территорию, в границах которой осуществляется местное самоуправление (т.е. один из видов муниципальных образований первичного уровня), а категория «населенный пункт» представляет собой, первичную единицу расселения людей, элемент административно-территориально-территориального устройства субъектов РФ²²⁷. Населенный пункт, является юридической конструкцией законодательства субъектов РФ об административно-территориальном устройстве, которое находится введении субъектов РФ.

При определении отдельных видов муниципальных образований, Федеральный закон № 131-ФЗ, используется категория «населенный пункт» (при определении городского, сельского поселения, городского, муниципального округа). Например, в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ «городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления». Следовательно, при образовании городского поселения, следует учитывать наделен ли населенный пункт статусом города или поселка. Критерии для отнесения населённых пунктов к числу городов и поселков определяются законодательством субъектов РФ. Таким образом, в основе некоторых видов муниципальных образований (городского, сельского поселения, городского округа) лежит один или несколько населенных пунктов, которые объединены территориально.

²²⁶ См.: 1) Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66. 2) Максимов А. Н. Проблемы реализации поселенческого и территориального принципов организации местного самоуправления в российском законодательстве и судебной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 5 (72). С. 112. 3) Шугрина Е.С., Нарутто С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 203.

²²⁷ 1) См.: Максимов А.Н. Указ. Соч. С. 112. 2) Бабичев И.В. Указ. Соч. С. 66.

В действующем федеральном законодательстве не раскрывается определение понятия «населенный пункт», не выделяются существенные признаки данной категории и виды населенных пунктов. В федеральном законодательстве определяется только правовой режим земель населенных пунктов, порядок установления и изменения границ населенных пунктов²²⁸. На сегодняшний день на федеральном уровне продолжает действовать Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г.²²⁹, в котором закрепляются критерии для дифференциации населенных пунктов и отнесение их к определенной категории²³⁰. По справедливому замечанию Е.А. Кодиной после введения новой классификации муниципальных образований «... из федерального законодательства были исключены нормы, устанавливающие определение таких понятий, как «город», «поселок», «сельский населенный пункт»²³¹.

Поэтому определение понятия «населенный пункт», признаки данной категории, классификация населенных пунктов регламентируется законодательством субъектов РФ об административно-территориальном устройстве²³².

В законодательстве субъектов РФ об административно-территориальном устройстве в пределах Сибирского федерального округа во всех десяти законах субъектов РФ раскрывается определение понятия «населенный пункт»,

²²⁸ Статьи 83, 84 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. 30 окт.

²²⁹ О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

²³⁰ Стоит отметить, что в правоприменительной практике сложилась неоднозначное отношение к действию Указа Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. и возможности применения его норм при регулировании общественных отношений в сфере административно-территориального устройства субъектов РФ. См.: 1) Определение Верховного Суда РФ от 27 сентября 2006 г. по делу № 72-Г06-8 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Определение Верховного Суда РФ от 14 мая 2008 г. по делу № 33-Г08-3 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 3) Решение Ленинградского областного суда от 25 января 2008 г. по делу № 3-3/08-8 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 4) Решение Пермского краевого суда от 12 октября 2012 г. по делу № 3-173-2012 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²³¹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. – М.: Норма ИНФРА-М, 2010. С. 72.

²³² Обзор подходов законодательной регламентации субъектами РФ правового статуса населенных пунктов представлен в работе: Коломеец Н.Е., Чертков А.Н. Территории административного подчинения в контексте решения проблем правового регулирования статуса населенных пунктов // Законодательство и экономика. 2013. № 9. С. 5-8.

выделяются существенные признаки данной категории²³³. Однако в законодательстве субъектов РФ отсутствуют единые подходы к определению указанного правового понятия. В законодательстве субъектов РФ в пределах СФО при определении термина «населенный пункт» в основном указываются три признака:

1. часть территории субъекта РФ; территория; место; административно-территориальная единица (образование) или территориальное образование.
2. имеет компактную (сосредоточенную) застройку в пределах установленных границ.
3. предназначено для постоянного или преимущественного проживания людей.

Некоторые субъекты РФ к числу признаков, характеризующих населенный пункт, также относят наличие наименования (Республика Тыва, Республика Хакасия, Республика Алтай, Алтайский край).

Анализ законодательства субъектов РФ в пределах СФО позволяет выделить несколько подходов к определению правового статуса населенных пунктов.

Первый подход предполагает, что субъекты РФ определяют населенный пункт в качестве административно-территориальной единицы (образования) – Иркутская область, Томская область.

Второй подход (Новосибирская область, Республика Алтай, Забайкальский край) населенный пункт характеризуется как территория.

²³³ 1) Об административно-территориальном устройстве Томской области: закон Томской области от 17 декабря 2009 г. № 2852 // Томские новости. 2009. 24 дек. 2) Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 05 мая 2004 г. N 20 // Вестник Хакасии. 2004. № 22. 3) Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения: Закон Омской области от 15 октября 2003 г. N 467-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2003. N 3(36). Ст. 1997. 4) Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 10.11.2008 N 101-РЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. N 54(60). С. 3; 5) Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 N 10-4763 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. N 31(402). 6) Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва: Конституционный закон Республики Тыва от 12.12.2011 N 1054 BX-1 // Шын. 2011. 20 дек. 7) Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 27.12.2007 N 215-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2008. N 71. II часть. 8) Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 16.03.2006 N 4-ОЗ // Советская Сибирь. 2006. 28 марта. 9) Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: Закон Иркутской области от 21.06.2010 N 49-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. N 21 (том 1).

Третий подход (Республика Хакасия, Алтайский край) при характеристике населённого пункта указывается, что это часть территории субъекта РФ.

Четвертый подход (Красноярский край, Омская область, Республика Тыва) предполагает, что субъекты РФ характеризуют населенный в качестве территориального образования.

В Кемеровской области населенный пункт определяется в качестве места компактного (постоянного или сезонного) проживания людей, приспособленное для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха и сосредоточивающее в своих границах жилые, административные и хозяйственные постройки.

Таким образом, обобщая имеющиеся законодательные дефиниции, закрепляемые в законодательстве субъектов РФ в пределах СФО. Населённый пункт можно определить, как часть территории субъекта РФ, имеющую сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, наименование, предназначенная для постоянного или преимущественного проживания людей. Представляется целесообразным закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ определение понятия «населенный пункт», т.к. оно выступает базовой категорией при определении видов муниципальных образований и наделение той или иной территории, статусом муниципального образования.

Н.С. Бондарь, сравнивая определение понятий «муниципальное образование» в Федеральном законе № 154-ФЗ и Федеральном законе № 131-ФЗ приходит к выводу, что дефиниция понятия «муниципальное образование» в Федеральном законе № 131-ФЗ делает понятие «муниципального образования» во многом условным, т.к. сводит его значение к родовому определению видов поселений и основана на отождествлении территории в которой осуществляется местное самоуправление и муниципальное образование²³⁴.

Поэтому в науке муниципального права ведутся дискуссии о правовой природе муниципального образования, выделению его существенных признаков. В правоведении данный вопрос детально был исследован в работах: П.А.

²³⁴ Бондарь Н.С. Указ. Соч. С. 91.

Астафичева, О.И. Баженовой, Н.С. Бондаря, И.В. Бабичева, Т.М. Бялкиной, Д.Б. Сергеева, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной и др.

Определение признаков муниципального образования имеет не только важное теоретическое значение для науки муниципального права, но и практическое значение. В частности, при установлении системы территориальной организации местного самоуправления введенной Федеральным законом № 131-ФЗ суды в своей практики определяли признаки муниципального образования²³⁵.

В.Е. Чиркин считает, что принцип муниципальной автономии, понимаемой как самостоятельность в решении дел местного значения, определенная самостоятельность, лежит в основе понятия муниципального образования²³⁶. В.Е. Чиркин выделяет пять признаков муниципального образования: 1) населенная территория в местных границах; 2) осуществление местного самоуправления выборными органами и в других формах; 3) своя собственность; 4) автономность и самостоятельность решения вопросов местного значения; 5) статус юридического лица и, соответственно, свой устав²³⁷.

По мнению Е.С. Шугриной муниципальное образование характеризуется следующими признаками: 1) территория; 2) постоянно или преимущественно проживающие население; 3) муниципальная собственность и местный бюджет; 4) органы местного самоуправления; 5) устав и система муниципальных правовых актов; 6) официальная символика²³⁸.

Т.М. Бялкина рассматривает муниципальное образование в качестве территориальной основы осуществления компетенции местного самоуправления. По мнению исследователя, муниципальное образование, характеризуется шестью признаками, среди них: 1) муниципальное образование определяет

²³⁵ Более подробнее об этом: См., напр.: 1) Шугрина Е.С. Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 5. С. 33-40. 2) Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.02 / Шугрина Екатерина Сергеевна. – М., 2008. С. 23-24.

²³⁶ Чиркин В.Е. Территория организация публичной власти. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 155.

²³⁷ Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. С. 327.

²³⁸ Шугрина Е.С., Нарутто С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 187.

территориальные пределы деятельности субъектов по реализации компетенции²³⁹; 2) муниципальное образование представляет собой населенный пункт или совокупность населенных пунктов, которые объединены общей территорией; 3) в каждом муниципальном образовании должны быть созданы органы местного самоуправления; 4) наличия у муниципального образования собственного местного бюджета и муниципального имущества; 5) наличие у каждого муниципального образования устава; 6) в вопросах установления границ муниципальных образований особую роль играет население²⁴⁰.

П.А. Астафичев считает, что муниципальное образование — это юридическое лицо публичного права, и определяет муниципальное образование в качестве территориального объединения граждан, которое образовано для осуществления местного самоуправления²⁴¹. По мнению автора, в определении понятия «муниципальное образование» необходимо разграничивать территориальный и статусный аспекты в понимании данной категории. П.А. Астафичев выделяет ряд существенных элементов статуса муниципального образования: 1) территория; 2) население; 3) властные полномочия и публично значимые функции; 4) наличие выборных органов местного самоуправления, публичной собственности, муниципальных налогов и сборов, местного бюджета, муниципальной символики и ряда иных аналогичных компонентов²⁴².

Д.Б. Сергеев полагает необходимым разделять муниципальное образование как правовую категорию и в качестве географического (юридико-географического) явления. По мнению Д.Б. Сергеева, как правовая категория муниципальное образование представляет собой «... в первую очередь – организация, структура органов местного самоуправления ... с которыми имеют дело субъекты права ...»²⁴³. Муниципальное образование как географическое (юридико-

²³⁹ Бялкина Т.М. Муниципальное образование как пространственная граница осуществления компетенции местного самоуправления: понятие и признаки // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2006. № 1. С. 93.

²⁴⁰ Бялкина Т.М. Указ. Соч. С. 93-96.

²⁴¹ Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 9.

²⁴² Там же. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 9.

²⁴³ Сергеев Д.Б. Структура муниципального образования: монография / под науч. ред. С.Д. Князева. 2-е изд., доп. – Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина», 2014. С. 8.

географическое) явление представляет собой населенную территорию²⁴⁴. Д.Б. Сергеев выделяет следующие признаки муниципального образования: 1) территория и её границы (территориальная подведомственность); 2) основной акт; 3) компетенция, включая право принимать собственные правовые акты в том числе нормативные, а также право вводить налоги в соответствии с законодательством; 4) собственность; 5) бюджет; 6) административный центр; 7) наименование; 8) официальная символика²⁴⁵. При этом не все из выше указанных признаков, по мнению исследователя, является обязательным для каждого муниципального образования.

Представляется, что предложенное Д.Б. Сергеевым деление признаков муниципального образования на обязательные и необязательные является не корректным. При определении муниципального образования в качестве правовой категории, необходимо выделять только те признаки, которые отличают данную категорию от других правовых понятий и свойственны всем видам муниципальных образований. Отдельные признаки, которые не свойственны всем видам муниципальных образований (например, наличие административного центра) должны быть исключены, т.к. они характеризуют особенности правового статуса отдельных видов муниципальных образований.

Как видно из приведенных выше точек зрения, правоведы при определении признаков муниципального образования во много основываются на признаках, которые закреплялись в Федеральном законе № 154-ФЗ. Иной подход к определению признаков муниципального образования представлен в трудах И.В. Бабичева, О.И. Баженовой.

И.В. Бабичев рассматривает муниципальное образование в качестве юридической конструкции - сложной публично-правовой системы, состоящей из взаимодействующих элементов²⁴⁶. Элементами такой системы, по мнению автора,

²⁴⁴ Там же. С. 8.

²⁴⁵ Там же. С. 10.

²⁴⁶ См.: 1) Бабичев И.В. Указ. Соч. С. 83. 2) Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С.71.

являются: субъекты и объекты местного самоуправления. К числу субъектов И.В. Бабичев относит сложносоставной территориальный публичный коллектив²⁴⁷.

По мнению О.И. Баженовой муниципальное образование является субъектом права, автор отмечает, что необходимо различать теоретическую (выработанную в юридической науке) и нормативную (закрепляемую в законодательстве) юридическую конструкцию муниципального образования²⁴⁸. К элементам теоретической юридической конструкции муниципального образования О.И. Баженова относит: «... организационное устройство и территориальная обособленность, направленные на формирование его правоспособности»²⁴⁹.

Обобщая имеющиеся точки зрения, стоит отметить, что муниципальное образование характеризуется следующими признаками: 1) населённая территория, в установленных границах; 2) наличие установленного наименования; 3) наличие местного бюджета и муниципальной собственности; 4) наличие выборных и иных органов местного самоуправления; 5) наличие установленного перечня вопросов местного значения; 6) наличие устава и системы муниципальных правовых актов.

Особое место в действующей системе территориальной организации местного самоуправления занимают городские округа. Анализ количества муниципальных образований позволяет говорить, что доля городских округов в системе территориальной организации местного самоуправления возрастает при уменьшении общего числа муниципальных образований. На 1 января 2009 г. было образовано 507 городских округов, при общем количестве муниципальных образований – 24 161²⁵⁰. По состоянию на 1 июля 2020 г. общее количество муниципальных образований сократилось до 20 819 из них 632 городских округа²⁵¹.

²⁴⁷ Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 71.

²⁴⁸ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: Изд-во Московского университета, 2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 1135.

²⁴⁹ Баженова О.И. Указ. Соч. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 1200.

²⁵⁰ Петухов Р. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Муниципальная власть. 2016. № 5-6. С. 60-61.

²⁵¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. С. 9.

С момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ произошло существенное изменение правового статуса городского округа. Федеральный закон № 131-ФЗ в редакции до апреля 2017 г. определял городской округ как городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления, которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия.

Следовательно, городской округ, в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ, рассматривался в качестве муниципального образования со специальным правовым статусом, которым могло быть наделено городское поселение²⁵², в основе которого лежал город или поселок. Таким образом, городской округ обладал поселенческой природой.

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ²⁵³ (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ) изложил в новой редакции определение понятия «городской округ». Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ городской округ – «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Таким образом, дефиниция понятия «городской округ» введенная в апреле 2017 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

²⁵² См.: 1) Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / Под ред. Бабичева В.В., Шугриной Е.С. - 2 изд., пер. и доп. - М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 73. 2) Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 34.

²⁵³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

правовую природу²⁵⁴, заложенную в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ. При этом в положениях Федерального закона № 131-ФЗ в ред. до мая 2019 г. отсутствовали критерии ограничивающие включение в состав территории городского округа сельских населенных пунктов. Поэтому формально была возможность создания городского округа в состав, которого могли входит исключительно сельские населенные пункты.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ было скорректировано определение понятия «городской округ» закреплённое в апреле 2017 г. и установлены дополнительные требования к составу его территории. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает, что не менее 2/3 населения городского округа проживает в городах и (или) городских населенных пунктах.

В положениях ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется ряд критериев для наделения городского поселения статусом городского округа:

1) наличие сложившейся инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий.

2) наличие инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления, прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий.

Следовательно, ключевым критерием для наделения городского поселения статусом городского округа выступает наличие необходимой сложившейся инфраструктуры, позволяющей органам местного самоуправления решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия.

²⁵⁴ См.: 1) Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 113. DOI: 10.12737/art_2018_1_9. 2) Баженова О.И. Об отдельных проблемах эффективности концепции пространственного развития экономики в Российской Федерации. Часть 2 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 4. С. 40.

Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ не закрепляются какие-либо требований, позволяющих определить наличие «сложившейся инфраструктуры» и ее уровень.

В федеральном законодательстве о местном самоуправлении не нашло закрепление требование к минимальной численности населения городского округа. В науке муниципального права отмечается, что именно данный показатель, должен выступать в качестве базового (первичного) критерия, которым должны руководствоваться субъекты РФ²⁵⁵. Во многом именно численность населения предопределяет возможность развития инфраструктуры и уровень урбанизации городского поселения.

В связи с тем, что при формулировании критериев наделения городских поселений статусом городского округа используются оценочные понятия, субъекты РФ при реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ, обладают значительной свободой усмотрения. Статусом городского округа в некоторых случаях наделялись территории без учета численности населения, уровня урбанизации и их роли в социально-экономическом развитии региона и территории, которые не могут выступать в качестве «точек роста» экономического развития²⁵⁶. Например, в Новосибирской области образовано пять городских округов²⁵⁷. При этом численность постоянно проживающего населения в данных муниципальных образования различна. Так, в г. Новосибирске численность населения составляет 1 612 833 человек, в г. Искитим – 56 602 человек, в г. Обь – 29 437 человек²⁵⁸.

²⁵⁵ Завьялов А.А., Маркварт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. М.: Статут, 2011. 256 с. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 1351.

²⁵⁶ Об этом свидетельствует неоднозначная судебная практика, в которой была дана оценка законности произведенных муниципально-территориальных изменений в субъектах РФ при реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ. См.: 1) Определение Верховного Суда РФ от 24 мая 2006 г. по делу № 4-Г06-14 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=142718 (дата обращения: 12.12.2018). 2) Определение Верховного Суда РФ от 24 мая 2006 г. по делу № 4-Г06-12 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=144000 (дата обращения: 12.12.2018). 3) Определение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2007 г. по делу № 4-Г07-17 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=175282 (дата обращения: 12.12.2018). 4) Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. по делу № 4-Г07-31 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=181590 (дата обращения: 12.12.2018).

²⁵⁷ О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области: закон Новосибирской области от 2 июня 2004 г. N 200-ОЗ // Советская Сибирь. 2004. 9 июня.

²⁵⁸ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL:

Наименьшим по численности проживающего населения городским округом в России долгое время был пгт. Славный Тульской области с численностью населения 1 864 человек²⁵⁹. В.В. Левина проводя оценку территориальной и финансовой специфики городских округов Тульской области приходит к выводу, что наделение посёлка городского типа Славный статусом городского округа предопределялось «... субъективными политическими факторами и решениями, а не объективными особенностями территории»²⁶⁰. По состоянию на 1 июля 2020 г. наименьшим по численности городским округом стал – городской округ Островной Мурманской области с населением 1 731 чел.²⁶¹

Стоит отметить, что с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ в период с 2007 по 2019 г. положения закона были дополнены новыми требованиями к составу территории и границам городского округа.

В октябре 2007 г. ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена абзацем 2 закрепляющим, что «при наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения»²⁶².

В апреле 2017 г. было введено три новых критерия к границам и составу его территории:

1) требование о вхождении в состав территории городского округа, земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, земли рекреационного назначения, земли для его развития (п. 3.1 ч. 1 ст.11 Федерального закона № 131-ФЗ);

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (дата обращения: 14.11.2018).

²⁵⁹ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (дата обращения: 14.11.2018).

²⁶⁰ Левина В.В. Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 39.

²⁶¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. С. 18.

²⁶² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федеральный закон от 18 октября 2007 г. N 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. N 43. Ст. 5084.

2) критерий транспортной доступности от административного центра городского округа для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав (п. 11 ч. 1 ст.11 Федерального закона № 131-ФЗ);

3) границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам (п. 15.1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

В мае 2019 г. установлены дополнительно еще три требования к составу территории городского округа:

1. требование к доле населения, которое проживает в городах и (или) городских населенных пунктах, входящих в состав городского округа. Должно быть не менее 2/3 населения городского округа (абзац 6 ч. 1 ст. 2, п. 3.3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-Ф).

2. введено требование к площади городского округа. Допускается вхождение в состав территории городского округа, кроме города и (или) городских населенных пунктов, также территории сельских населенных пунктов и территории, предназначенные для развития его инфраструктуры, размер которых не может превышать в 2 и более раза площадь территорий городов и (или) городских населенных пунктов, входящих в его состав.

3. установлено требование к плотности населения проживающего на территории городского округа, которая должна быть в 5 и более раз превышать среднюю плотность населения в России.

Городские округа, которые не отвечают вышеуказанным требованиям, согласно Федеральному закону от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ должны быть наделены статусом муниципального округа. Законом установлен переходный период до 1 января 2025 г.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ устранены недостатки введенного определения понятия «городской округ» в апреле 2017 г. в части

уточнения требований к составу его территории и закрепления ограничений для включения в его состав сельских населенных пунктов. Образованные «квазигородские округа» на базе муниципальных районов в некоторых регионах (в Сахалинской области, Магаданской области, Московской, области, Калининградской области и других субъектах РФ²⁶³) должны быть наделены статусом муниципального округа.

Новая дефиниция понятия «городской округ» вступает во внутрисистемные противоречие с некоторыми положениями Федерального закона № 131-ФЗ. Частью 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что статусом городского округа может быть наделено городское поселение при соблюдении критериев, определенных законом. В новой дефиниции понятия «городской округ» городское поселение не упоминается и исходя из определения понятия статусом наделяется один или несколько населённых пунктов, которые объединённые общей территорией и не обладают статусом муниципального образования.

В данном случае следует согласиться с утверждением О.А. Кожевникова, что негативное влияние на развитие местного самоуправления в крупных городах, оказывает необоснованный динамизм законодательства о местном самоуправлении²⁶⁴.

Одной из особенностей осуществления местного самоуправления в городских округах является возможность введения двухуровневой модели организации муниципальной власти. Как отмечалось ранее, Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) был расширен перечень видов муниципальных образований до семи, закреплено два новых вида: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

В трех субъектах РФ были созданы указанные муниципальные образования (г. Челябинск, г. Самара, г. Махачкала) в других субъектах РФ принята

²⁶³ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 20.11.2019).

²⁶⁴ Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты: монография, коллектив авторов / по общ. ред. В.В. Таболина –М.: Юстицинформ, 2020. С. 47.

нормативная база для перехода к двухуровневой модели организации местного самоуправления в городском округе (Свердловская область). Поэтому рассмотрим особенности правового статуса данных муниципальных образований. Стоит отметить, что сама возможность осуществления местного самоуправления на территории внутригородских районов не нова, что было отмечено в научной литературе²⁶⁵.

Изменения, внесенные Федеральным законом № 136-ФЗ трансформировали модель территориальной организации местного самоуправления²⁶⁶. С одной стороны, была распространена двухуровневая модель местного самоуправления на городские округа, что в духе Федерального закона № 131-ФЗ.

С другой стороны, появляются элементы вариативности в территориальной организации местного самоуправления, что проявляется: Во-первых, создание городских округов с внутригородским делением не является обязательным, и реализуется на усмотрение субъектов РФ. Во-вторых, Федеральным законом № 136-ФЗ предусмотрен механизм закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа, а также разграничение полномочий между органами местного самоуправления внутригородского района и городского округа.

Введение двухуровневой модели местного самоуправления в городском округе имеет ряд негативных последствий. Образование внутригородских районов повлечет увеличение управленческого персонала поэтому значительная часть средств бюджетов внутригородских районов пойдет на обеспечение деятельности органов местного самоуправления. Существует проблема финансовой самостоятельности и обеспеченности внутригородских районов. Следует согласится с утверждением О.И. Баженовой, что «бюджет внутригородского

²⁶⁵ См.: 1) Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43-48. 2) Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51-59. DOI: 10.12737/6006.

²⁶⁶ См.: 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. С. 31.

района двухуровневого городского округа мало чем отличается от сметы территориальной администрации района в городе в городском округе без двухуровневого деления»²⁶⁷.

Двухуровневая модель организации местного самоуправления в городских округах преследовала цель приближения территорий, где функционируют органы местного самоуправления к населению в крупных городах. В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 136-ФЗ в частности, обращалось внимание на следующие: «в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью»²⁶⁸. Однако анализ практики создания городских округов с внутригородским делением и дальнейшего законодательного регулирования в области местного самоуправления позволяет говорить, что заявленная цель реформирования местного самоуправления в городских округах не была достигнута.

Не востребованность в субъектах РФ двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах подтверждается не значительной практикой создания таких муниципальных образований, только три городских округах перешли на данную модель (г. Челябинск, г. Махачкала, г. Самара). В г. Челябинске было образовано семь внутригородских районов²⁶⁹, в г. Махачкале – три²⁷⁰, а в г. Самаре – девять²⁷¹. Достижение заявленной цели, привело к

²⁶⁷ Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 59.

²⁶⁸ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 469827-6 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL:<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=469827-6&02> (дата обращения: 22.11.2018).

²⁶⁹ О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 14 июня.

²⁷⁰ О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 43 // Дагестанская правда. 2015. 6 мая.

²⁷¹ Об установлении границ внутригородских районов городского округа Самара Самарской области: закон Самарской области от 18 мая 2015 г. № 53-ГД // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 20.05.2015; 2) Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области: закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД // Волжская коммуна. 2015. 31 марта.

увеличению депутатского корпуса, за счет депутатов представительных органов внутригородских районов.

Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ²⁷² (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) был расширен перечень способов замещения должности главы муниципального образования. Глава муниципального образования может избираться представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Федеральный закон № 136-ФЗ усилил роль органов государственной власти субъектов РФ в определении структуры органов местного самоуправления (порядок формирования органов в местного самоуправления, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ).

Принятие Федерального закона № 8-ФЗ, снижает степень участия населения в осуществлении местного самоуправления. Применение подобного способа замещения должности главы муниципального образования, в городских округах и внутригородских районах, приведет к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления через формы непосредственной демократии и не будет способствовать приближению местного самоуправления в крупных городах к населению.

Например, на территории Челябинского городского округа с внутригородским делением, главы внутригородских районов и городского округа формируются данным способом²⁷³. В 10 из 19 созданных внутригородских районов, избрание глав осуществляется представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса по данным Министерства юстиции России²⁷⁴.

²⁷² О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Российская газета. 2015. 6 февраля.

²⁷³ Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 14 июня.

²⁷⁴ О состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году (предварительные итоги) // М-во юстиции Рос. Федерации. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/doklad_o_sostoyanii_msu_i_d-sti_minjusta_po_razvitiyu_ego_pravovyh_i_organizacionnyh_osnov_v_2016_g._predvaritelnye_dannye_10.02.17.pdf. (дата обращения: 11.12.2017).

Вопрос о конституционности, предоставленной субъектам РФ свободы усмотрения при определении законами субъектов РФ порядка формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением, а также способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления был рассмотрен Конституционным Судом РФ в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П. Конституционный Суд РФ признал, что данные законоположения не противоречат Конституции РФ. По мнению Суда, при определении альтернативных и безальтернативных вариантов замещения должности главы муниципального образования должен учитываться территориальный уровень осуществления местного самоуправления; вид муниципального образования; публичные задачи и функции, возложенные на него «по своему характеру имеющие государственное значение», а также обладание «особым (специальным) правовым статусом, основанным на федеральном законе».

В отношении глав муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов и некоторых городских поселений, «которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами» возможно закрепление единственно возможных и альтернативных вариантов замещения должности. Применительно к поселениям «по общему правилу» недопустимо субъектами РФ установление «безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования... во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов»²⁷⁵.

Однако Конституционный Суд в данном постановлении, не сформулировал критерии, которыми должны руководствоваться региональные законодатели при введении альтернативных и единственно возможных способов замещения

²⁷⁵ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. 2015. 14 дек.

должности главы муниципального района, городского округа, внутригородского района и некоторых городских поселений, «которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами».

Подобный подход может привести к отсутствию должных гарантий права населения на определение структуры органов местного самоуправления, т.к. данный вопрос не был рассмотрен судом и во многом оставлен на усмотрение региональных законодателей с учетом правовых позиций Конституционного Суда.

В науке муниципального права отмечается, что круг вопросов местного значения внутригородских районов, закрепленных в ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ является незначительным²⁷⁶. Законом предусмотрено 13 вопросов местного значения внутригородских районов. Частью 3 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ допускается разграничение полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородских районов на основании законов субъектов РФ.

В г. Челябинск разграничение полномочий осуществлено по 10 из 13 вопросов местного значения внутригородского района²⁷⁷. Представительным органом городского округа устанавливаются местные налоги и сборы²⁷⁸. Таким

²⁷⁶ См.: 1) Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65-68. 2) Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68-71. 3) Бялкина Т.М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45). С. 1609-1614. 4) Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Научный ежегодник ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акд. наук. Екатеринбург, 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 112-113. 5) Ларичев А.А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 51-54. 6) Благов Ю.В. Реформирование муниципального права России в новейшее время: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Благов Юрий Владиславович. – Омск, 2017. С. 9,16.

²⁷⁷ О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов: закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г. № 97-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 27 декабря.

²⁷⁸ О разграничении полномочий между представительным органом городского округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов: закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г № 72-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 23 декабря.

образом, остается только два вопроса местного за внутригородскими районами г. Челябинска, по которым полномочия не разграничиваются²⁷⁹. В городском округе Самара по 9 вопросам местного значения разграничиваются полномочия между органами местного самоуправления городского округа и внутригородских районов²⁸⁰.

Частью второй ст. 16.2 Федерального закона № 131 допускается закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа.

Одннадцать вопросов местного значения городского округа, закреплены за внутригородскими районами г. Челябинск, по которым было осуществлено разграничение полномочий между органами местного самоуправления²⁸¹. Пятнадцать вопросов местного значения городского округа было дополнительно закреплено за внутригородскими районами г. Самара, по которым были разграничены полномочия дополнительно было закреплено 15 вопросов местного значения городского округа, полномочия по которым были разграничены, и 4 вопроса местного значения городского округа, полномочия по которым не были разграничены²⁸².

При определении компетенции органов местного самоуправления внутригородских районов в региональных законах, используются формулировки, которые имеют расплывчатый характер. Например, в законе Челябинской области используются следующие обороты: «создание условий», «содействие», «оказание содействия», «участие» и т.д. В законе Самарской области применяются

²⁷⁹ Среди них: 1) формирование, утверждение, исполнение бюджетов внутригородских районов и контроль за исполнением данного бюджета; 2) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

²⁸⁰ Ст. 19 О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов: закон Самарской области от 6 июля 2015 г. № 74-ГД // Волжская коммуна. 2015. 7 июля.

²⁸¹ О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа: закон Челябинской области от 12 марта 2015 г. № 138-ЗО // Южноуральская панорама. 2015. 28 марта.

²⁸² О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов: закон Самарской области от 6 июля 2015 г. № 74-ГД // Волжская коммуна. 2015. 7 июля.

формулировки: «оказание содействия», «принимают участие», «вносят предложения», «подготавливают предложения».

Представляется, что механизмы закрепления дополнительных вопросов местного значения и разграничения полномочий на основании законов субъектов РФ не учитывают интересы внутригородских районов и городского округа, ограничивают самостоятельность органов местного самоуправления. Видится, что разграничение полномочий и определение дополнительных вопросов местного значения могло бы осуществляться на основе заключаемых соглашений между органами местного самоуправления городского округа и внутригородских районов.

С учетом вышеизложенного, можно сделать **следующие выводы:**

1. В основе некоторых видов муниципальных образований (городского, сельского поселения, муниципального, городского округа) 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. 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 «населённый пункт» как часть территории субъекта РФ, имеющего сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, наименование, предназначенная для постоянного или преимущественного проживания людей. Представляется целесообразным закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ определение понятия «населенный пункт», т.к. оно выступает базовой категорией при определении видов муниципальных образований и наделение той или иной территории, статусом муниципального образования.

2. 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 от 1 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.

3. В период с 2007 по 2019 г. выявлена тенденция, направленная на закрепление дополнительных критериев к составу территории и границам городского округа. Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ устранены недостатки введенного определения понятия «городской округ» в апреле 2017 г. в части закрепления ограничений для включения в его состав сельских населенных пунктов. Новая дефиниция понятия «городской округ» с учетом внесенных изменений, вступает во внутрисистемные противоречие с некоторыми положениями Федерального закона № 131-ФЗ.

4. Двухуровневая модель местного самоуправления в городских округах преследовала цель приближения муниципальной власти к населению в крупных городах. Практика создания городских округов с внутригородским делением и последующего правового регулирования позволяет сделать вывод, что заявленная цель не была достигнута. Внутригородские районы не обладают значительной компетенцией по решению вопросов местного значения.

2.2. Конституционно-правовые гарантии установления и изменения территориальной организации местного самоуправления

В юридической литературе отмечается, что для реализации субъективных прав в некоторых случаях необходима нормативно установленная процессуальная форма реализации, которая рассматривается в качестве одной из юридических гарантий субъективных прав²⁸³.

²⁸³ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 319.

Осуществление правомочий населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления составляющих содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования происходит в рамках производства муниципально-территориальных изменений, которое представляет собой процессуальную форму реализации правомочий данного права. В науке муниципального права, производство муниципально-территориальных изменений рассматривается в качестве одного из видов муниципального процесса²⁸⁴, регламентируемого нормами федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении. Производство муниципально-территориальных изменений, закрепляемое нормами муниципального права, характеризуется: определённой последовательностью совершения действий, множественностью субъектов, наличием определенных стадий.

Таким образом, производство муниципально-территориальных изменений следует рассматривать в качестве законодательно установленной нормами муниципального права процессуальной формы реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования, выступающей одной из юридических гарантий указанного права.

Правовое регулирование общественных отношений связанных с производством муниципально-территориальных изменений осуществляется главой 2 Федерального закона № 131-ФЗ, а также законодательством субъектов РФ. В ст. 12-13.2 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляются 4 вида муниципально-территориальных изменений:

- 1) изменение границ муниципальных образований;
- 2) преобразование муниципальных образований;
- 3) упразднение поселений;
- 4) создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.

²⁸⁴ См.: 1) Забелина Е.П. Сущность муниципального процесса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 65-69. 2) Забелина Е.П. Процессуальное обеспечение изменения границ муниципальных образований // Местное право. 2016. № 4. С 49-56.

Первые два вида муниципально-территориальных изменений подразделяются на виды в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. В ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено семь видов изменений границ муниципальных образований, которые могут быть классифицированы в зависимости от:

- 1) вида муниципального образования, границы которого изменяются;
- 2) влечет ли изменение границ муниципального образования отнесение территорий отдельно входящих населенных пунктов и (или) поселений, входящих в состав муниципального района, муниципального, городского округа, поселения к другим муниципальным образованиям.

В части 1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ при определении понятия преобразование муниципального образования перечисляются предусмотренные ч. 3-7.3 ст. 13 закона виды преобразований.

В ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется 20 видов преобразований муниципальных образований²⁸⁵.

В науке муниципального права уделяется незначительное внимание классификации муниципально-территориальных изменений, исключение составляют работы некоторых авторов. Например, Л.А. Шарнина делит все изменения в территориальной организации местного самоуправления на три группы. В первую группу, по мнению автора, входят изменения, которые не

²⁸⁵ 1) Объединение двух и более поселений; 2) Объединение поселения с городским округом; 3) Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом; 4) Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с образованием вновь образованного муниципального образования, наделенного статусом муниципального округа; 5) Объединение двух и более внутригородских районов; 6) Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований; 7) Разделение поселения, влекущие образование двух и более поселений; 8) Разделение муниципального района; 9) Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов; 10) Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением; 11) Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением и наделение статусом городского поселения или сельского поселения; 12) Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишение его такого статуса; 13) Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением или лишением такого статуса; 14) Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения; 15) Изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения; 16) Объединение городских округов; 17) Объединение городского округа с муниципальным округом; 18) Разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов; 19) Изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа; 20) Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа.

предполагают изменение персонального состава существующих муниципальных образований²⁸⁶. Вторую группу составляют муниципально-территориальные изменения, которые влекут изменение персонального состава муниципальных образований²⁸⁷. В третью группу входят муниципально-территориальные изменения схожие со второй группой в результате, которых принимается решение о жизнеспособности муниципальных образований и создании новых на межселенных территориях²⁸⁸.

Представляется, что классификация изменений в территориальной организации местного самоуправления возможна по ряду критерий.

В зависимости от субъекта, инициирующего изменение в территориальной организации местного самоуправления можно выделить:

- 1) муниципально-территориальные изменения, инициированные органами местного самоуправления;
- 2) муниципально-территориальные изменения, инициированные органами государственной власти субъектов РФ;
- 3) муниципально-территориальные изменения, инициированные федеральными органами государственной власти;
- 4) муниципально-территориальные изменения, инициированные населением.

Инициатива органов публичной власти оформляется решением данных органов (ч. 1 ст. 12, ч. 2 ст. 13, ч. 2 ст. 13.1, ч. 1 ст. 13.2 Федерального закона № 131-ФЗ). Инициатива населения об изменении границ муниципальных образований, преобразовании муниципальных образований реализуется в порядке выдвижения инициативы проведения местного референдума. Для выдвижения инициативы населения образуется инициативная группа, которую вправе создать гражданин РФ или группа граждан РФ в количестве не менее 10 человек, имеющих право участвовать в референдуме. В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ для поддержания инициативы граждан необходим сбор подписей,

²⁸⁶ Шарнина Л. А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации. - Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. С. 108.

²⁸⁷ Там же. С. 108.

²⁸⁸ Там же. С. 108-109.

количество которых определяется законодательным актом субъекта РФ и не может превышать 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

В законодательстве субъектов РФ в пределах Сибирского федерального округа в большинстве случаев устанавливается, что в поддержку инициативы проведения местного референдума необходим сбор 5 процентов подписей от числа участников местного референдума, но не может быть менее 25 подписей (Алтайский край²⁸⁹, Республика Алтай²⁹⁰, Томская область²⁹¹, Омская область²⁹², Кемеровская область²⁹³, Республика Тыва²⁹⁴, Республика Хакасия²⁹⁵, Иркутская область²⁹⁶, Новосибирская область²⁹⁷). Исключение составляет только Красноярский край, для поддержки инициативы проведения местного референдума необходим сбор 1 процента подписей от числа участников местного референдума, но не может быть менее 25 подписей²⁹⁸.

Инициатива населения муниципального образования об изменении границ муниципальных образований, преобразовании муниципальных образований оформляется ходатайством²⁹⁹.

²⁸⁹ Ст. 208 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 8 июля 2003 г. N 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. N 87. ч. 1. Ст. 31.

²⁹⁰ О референдумах в Республике Алтай: Закон Республики Алтай от 13 января 2005 г. N 7-РЗ // Звезда Алтая. 2005. 22 января.

²⁹¹ Ст. 7 Закона Томской области от 12 января 2007 г. № 29-ОЗ «О референдуме Томской области и местном референдуме» // Томские новости. 2007. 18 января.

²⁹² О местном референдуме в Омской области: закон Омской области от 15 февраля 2005 г. № 616-ОЗ // Омский вестник. 2005. 25 февраля.

²⁹³ О местном референдуме: закон Кемеровской области от 17 февраля 2004 г. № 8-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов. 2004. № 20.

²⁹⁴ О референдумах в Республике Тыва: Закон Республики Тыва от 28.12.2011 N 1156 BX-1: Закон Республики Тыва от 28.12.2011 N 1156 BX-1 // Шын. 2011. 31 декабря.

²⁹⁵ О местном референдуме в Республике Хакасия: Закон Республики Хакасия от 16 ноября 2006 г. N 64-ЗРХ // Вестник Хакасии. 2006. N 61. 29.11.2006

²⁹⁶ О местных референдумах в Иркутской области: закон Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. 2006. 19 апреля. Том II.

²⁹⁷ О местном референдуме в Новосибирской области: закон Новосибирской области от 12 апреля 2004 г. N 175-ОЗ // Советская Сибирь. 2004. 23 апреля

²⁹⁸ О референдумах в Красноярском крае: Уставный закон Красноярского края от 10 ноября 2011 г. N 13-6401 // Наш Красноярский край. 2011. 23 ноября.

²⁹⁹ См.: ч. 6, 7 ст. 9 Закона Новосибирской области от 12 апреля 2004 г. № 175-ОЗ «О местном референдуме в Новосибирской области».

Инициатива населения об упразднении поселения либо создании вновь образованного поселения на межселенных территориях оформляется решением об упразднении поселения, которое принимается на сходе граждан.

В научной литературе отмечается, что процедура выдвижения инициативы населения о производстве муниципально-территориальных изменений довольно сложная и ставит в неравные условия население наряду с другими субъектами, имеющими возможность инициировать муниципально-территориальные изменения. Е.П. Забелина оценивая положения ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ о порядке выдвижения инициативы населения о преобразовании муниципальных образований приходит к выводу, что процедура проведения местного референдума сложная и финансово затратная. Поэтому граждане при реализации инициативы от имени населения муниципального образования, находятся в неравных условиях по сравнению с органами публичной администрации, что в конечном итоге уменьшает уровень их активности³⁰⁰.

В зависимости от формы учета мнения населения / получения согласия населения, муниципально-территориальные изменения делятся: 1) муниципально-территориальные изменения, осуществляемые с согласия населения выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ либо на сходе граждан предусмотренным ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ; 2) муниципально-территориальные изменения производимые с согласия населения выраженного представительным органом муниципального образования; 3) муниципально-территориальные изменения осуществляемые с учетом мнения населения выраженного представительным органом муниципального образования; 4) муниципально-территориальные изменения производимые с учетом мнения населения, форма которого определяется уставом муниципального образования; 5) муниципально-территориальные изменения производимые с согласия населения, форма которого определяется уставом муниципального образования; 6) муниципально-территориальные изменения производимые с учетом мнения

³⁰⁰ Забелина Е.П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 73.

населения, форма которого определяется уставом муниципального образования и законом субъекта РФ.

Процедуры преобразования муниципальных образований могут быть классифицированы по нескольким критериям.

В части 8 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ все процедуры преобразования муниципальных образований дифференцируются в зависимости от того влечет ли преобразование муниципального образования создание вновь образованного муниципального образования. Поэтому на основе данного критерия можно выделить две группы преобразований муниципальных образований. Первая группа включается в себя, преобразования муниципальных образований, влекущее создание вновь образованных муниципальных образований. Федеральный закон № 131-ФЗ в данную группу включает восемь видов преобразований: 1) объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований; 2) Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с образованием вновь образованного муниципального образования, наделенного статусом муниципального округа; 3) объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований; 4) объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований; 5) Объединение городских округов, объединение городского округа с муниципальным округом; 6) разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений; 7) разделение муниципального района; 8) разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов; 9) разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов.

В случае преобразования муниципального образования, влекущее создание вновь образованного муниципального образования, в соответствии с ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, структура органов местного самоуправления образованного муниципального образования может быть определена на местном референдуме или представительным органом.

Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ не во всех случаях, выдерживается разделение видов преобразований муниципальных образований, в зависимости влечет ли преобразование создание вновь образованного муниципального образования и возможность определения структуры органов местного самоуправления на местном референдуме. Например, частью 5.1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что в случае преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением либо в случае создания внутригородского района, а также городской округа с внутригородским делением в городской округ не применяются положения ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ о возможности определения структуры органов местного самоуправления вновь образованных внутригородских районов населением на местном референдуме.

Е.С. Шугрина комментируя данные законоположения, приходит к выводу, что нарушается принцип равенства прав жителей однотипных муниципальных образований³⁰¹.

Представляется, что исключение возможности определения структуры органов местного самоуправления на местном референдуме в данном случае можно рассматривать в определенной степени, как нарушение логики Федерального закона № 131-ФЗ. Федеральное законодательство предусматривает возможность проведения местного референдума о возможности определения структуры органов местного самоуправления, только в случае создания вновь образованных муниципальных образований (т.е. создание поселения на межселенной территории либо в случае преобразования муниципального образования, влекущие создание вновь образованного муниципального образования). При наделении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением, происходит образование внутригородских районов, т.е. создание вновь образованных муниципальных образований. Видится, что подобный подход федерального законодателя является спорным и можно рассматривать как не соразмерное

³⁰¹ Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25-31.

ограничение права населения на определение структуры органов местного самоуправления.

Кроме того, в случае выделения внутригородского района из городского округа с внутригородским делением и наделение внутригородского района статусом городского или сельского поселения, также не рассматривается в качестве образования вновь образованного муниципального образования.

Вторую группу, составляют преобразования муниципальных образований, не влекущее создание вновь образованных муниципальных образований.

В зависимости от того происходит ли изменение правового статуса муниципального образования в результате преобразования, все процедуры преобразования подразделяются на три группы.

Первую группу включают преобразования муниципальных образований, которые влекут изменение правового статуса преобразуемого муниципального образования. В данную группу входят следующие процедуры: 1) изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения; 2) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения; 3) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его такого статуса; 4) изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа; 5) изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа.

Вторую группу образуют преобразования муниципальных образований, которые не влекут изменения правового статуса преобразуемого муниципального образования. Среди них: 1) разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов; 2) разделение муниципального района; 3) разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений; 4) объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований; 5) объединение двух и более внутригородских районов; 6) объединение двух и более поселений; 7) объединение городских округов; 8) разделение муниципального или городского

округа, влекущее образование двух и более городских или муниципальных округов.

Третью группу составляют комбинированные виды преобразований муниципальных образований: 1) выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением и наделение его статусом городского или сельского поселения; 2) присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением; 3) объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом; 4) объединение поселения с городским округом; 5) Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с образованием вновь образованного муниципального образования, наделенного статусом муниципального округа; 6) объединение городского округа с муниципальным округом. Также к данной группе преобразований следует отнести изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его такого статуса. Поскольку данный вид преобразования сочетает в себе две процедуры: во-первых, изменение правового статуса муниципального образования; во-вторых, создание внутригородских районов, т.е. образование территорий, на которых будет осуществляться местное самоуправление. Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ критерии для деления городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы закрепляются законами субъектов РФ и уставом муниципального образования.

Анализ положений федерального законодательства, регламентирующего производство муниципально-территориальных изменений и практика его применения, позволяет выявить некоторые проблемы.

Во-первых, в положениях гл. 2 Федерального закона № 131-ФЗ при определении формы учета мнения населения / получения согласия населения при производстве муниципально-территориальных изменений не учитывается критерий важности муниципально-территориального изменения, т.е. при определении формы учета мнения населения необходимо учитывать насколько муниципально-территориальное изменение затрагивает интересы большинства

населения муниципального образования. Как отмечалось ранее, в основе права на установление состава территории и границ муниципального образования лежит и опосредуется им местный интерес. Сфера распространения местных интересов, определяется границами муниципального образования. Поэтому при формировании муниципальных образований на первичном (поселенческом) уровне должна учитываться сфера распространения интересов населения и границами муниципального образования должна быть охвачена вся совокупность лиц, объединенных едиными местными интересами. На данный критерий при регулировании форм учета мнения населения муниципального образования обращал внимание Конституционный Суд РФ в своей практике.

В научной литературе также обращалось внимание на данное обстоятельство³⁰². Л.А. Шарнина отмечает, что «для выявления мнения населения должны применяться только такие формы, которые адекватно отражают мнение населения ...»³⁰³.

Конституционный Суд РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П отметил, что законодатель обязан обеспечить выявление достоверного мнения, при этом он может закрепить дифференцированный порядок учета мнения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям муниципально-территориальным изменениям³⁰⁴. Судом были сформулированы критерии выбора формы учета мнения населения, которыми необходимо руководствоваться законодателю. Ключевым критерием является, критерий важности (существенности) муниципально-территориального изменения (т.е. изменение затрагивает интересы большинства населения муниципального образования). Однако не во всех случаях данный критерий учитывается в Федеральном законе № 131-ФЗ.

³⁰² См.: 1) Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: Российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6 (103). С. 17-43. 2) Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: Изд-во Московского университета, 2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 1429-1431.

³⁰³ Шарнина Л.А. Указ. Соч. С. 122.

³⁰⁴ Определение Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

Например, согласно части 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, наделение или лишение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения. Форма учета мнения населения городского округа определяется Уставом муниципального образования и законом субъекта РФ.

В некоторых регионах были приняты такие законы. Проведение публичных слушаний закрепляется в Ульяновской области³⁰⁵ и Республике Дагестан³⁰⁶. В законе Свердловской области предусмотрены три формы учета мнения населения, среди них: 1) народные слушания; 2) публичные консультации; 3) социологические исследования³⁰⁷.

Мнение населения городского округа выражается представительным органом с учетом результатов публичных слушаний в Республике Татарстан³⁰⁸. В Астраханской области мнение населения выражается представительным органом городского округа³⁰⁹. В Ростовской области с учетом мнения населения, выраженного представительным органом городского округа. При этом мнение населения выражается путем проведения публичных слушаний³¹⁰.

В данном случае, итоги выявленного мнения населения имеют рекомендательный характер. Представляется, что такой подход приведет к несоразмерному ограничению права населения на установление состава территории и границ муниципального образования и не учитывает выше

³⁰⁵ Об учете мнения населения городского округа Ульяновской области по вопросу об изменении статуса городского округа Ульяновской области в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением: закон Ульяновской области от 4 августа 2014 г. № 125-ЗО // Ульяновская правда. 2014. 7 августа.

³⁰⁶ Об учете мнения населения городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан по вопросу об изменении статуса городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением: закон Республики Дагестан от 11 ноября 2014 г. № 79 // Дагестанская правда. 2014. 15 ноября.

³⁰⁷ О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением: закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. N 94-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2015. N 11 (2014). Ст. 1617.

³⁰⁸ О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон РТ от 28 июля 2004 г. N 45-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. N 7. II часть.

³⁰⁹ Об отдельных вопросах правового регулирования местного самоуправления в Астраханской области: Закон Астраханской области от 12 ноября 2014 г. N 71/2014-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 54.

³¹⁰ О местном самоуправлении в Ростовской области: областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 436-ЗС // Наше время. 2005. 29 дек.

указанную правовую позицию Конституционного Суда РФ. И.В. Выдрин отмечает, что «общий подход региональных законодателей сводится к выработке таких форм учета мнения граждан, которые были бы минимально затратными и носили бы исключительно рекомендательный характер»³¹¹.

Процедура наделения городского округа статусом городского округа с внутригородским делением состоит из двух процедур: 1) изменение статуса муниципального образования; 2) образование внутригородских районов, т.е. создание территорий, на которых будет осуществляться местное самоуправление. Данные изменения, затрагивают интересы всего населения городского округа, и, следовательно, использование институтов муниципальной демократии имеющих делиберативную природу (публичные слушания, народные консультации и т.д.) либо выражение мнения решениями представительных органов не позволяет выявить мнения большинства жителей и нельзя рассматривать как адекватную форму. Представляется, что наиболее оптимальной формой учета мнения населения в данном случае является проведение голосования по вопросам преобразования муниципального образования, которое предусмотрено ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ.

Неоднозначность подхода федерального законодателя подтверждается судебной практикой. Для нашего исследования интерес представляют материалы следующего дела. Заявитель оспаривал ряд положений законодательства Челябинской области в части наделения г. Челябинска статусом городского округа с внутригородским делением. В городе для учета мнения населения были проведены публичные слушания, участниками которых стали 252 человека. Челябинской областной суд в решении от 27 августа 2014 г. отказал в удовлетворении требований, отметив следующие, что «Суд соглашается с доводами заявителя о том, что по смыслу ст. 130 Конституции РФ наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум. Референдум во

³¹¹ Выдрин И.В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11(60). С. 59. DOI: 10.17803/1994-1471.2015.60.11.054-061.

всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Если такое требование о проведении референдума не было заявлено, то для учета мнения населения по вопросу наделения городского округа статусом городского округа с внутригородским делением достаточно проведения публичных слушаний»³¹².

Другой проблемой, связанной с правовым регулированием формы учета мнения населения, является тенденция в федеральном законодательстве, направленная на замену формы выражения согласия населения муниципального образования при производстве наиболее важных и существенных муниципально-территориальных изменений с использованием форм непосредственной демократии на выражение согласия населения муниципального образования представительными органами.

Нормы гл. 2 Федерального закона № 131-ФЗ допускают производство муниципально-территориальных изменений «с учетом мнения населения» и «с согласия населения», в некоторых случаях, также учитывается мнение представительных органов муниципальных образований (ч. 2, 3 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ).

Федеральный закон № 131-ФЗ в первоначальной редакции предусматривал, что при производстве наиболее важных муниципально-территориальных изменений необходимо было получать согласие населения, которое могло быть выражено только на голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан.

Таким образом, в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ, одним из концептуальных положений было разделение правовых категорий «мнение населения» и «согласие населения». Закон предусматривал, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений (т.е. изменений, которые затрагивают интересы большинства населения муниципального образования) необходимо было получать согласие населения

³¹² Решение Челябинского областного суда от 27 августа 2014 г. по делу № 3-58/2014 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии. В октябре 2007 г.³¹³ нормы ст. 12 и ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ были дополнены новыми видами муниципально-территориальных изменений, при производстве которых согласие населения выражалось представительными органами муниципальных образований.

С 2009 г.³¹⁴ прослеживается тенденция, на внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленная на замену формы получения согласия населения муниципального образования с голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан на выражение согласия населения муниципального образования решениями представительных органов. В 2014 г. Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен новыми видами муниципально-территориальных изменений предусматривающие форму получения согласия в виде решения представительного органа. В 2017 г. согласие населения муниципального образования, которое должно было получено с использованием форм непосредственной демократии было заменено на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований.

Например, Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ³¹⁵ изменил форму выражения согласия населения при изменении статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением такого статуса с голосования предусмотренного ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ на выражение согласие населения представительным органом муниципального образования³¹⁶.

³¹³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федеральный закон от 18 октября 2007 г. N 230-ФЗ // Российская газета. 2007. 24 окт.

³¹⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: федеральный закон от 27 декабря 2009 г. N 365-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. N 52 (1 ч.). Ст. 6441.

³¹⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

³¹⁶ В.И. Васильев, комментируя положения Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ приходит к выводу, что «формула «согласие населения, выраженное представительным органом» употреблено Законом в замен формулы «согласие населения, выраженное путем голосования с применением процедур референдума», которая в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ относилась к наиболее существенным территориальным

Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции от 1 июля 2021 г.) предусматривает необходимость в 19 случаях получать согласие населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений. В трех случаях, согласие населения, выражается посредством голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ или на сходах граждан. В четырнадцати случаях, согласие населения выражается представительными органами местного самоуправления; в двух случаях, форма выражения согласия населения определяется уставами муниципальных образований (ч. 6.2, 6.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ).

Следовательно, можно говорить, что вносимые изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие, выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований, приводят к смешиванию правовых понятий «согласие населения» и «мнение населения» используемых в главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ³¹⁷. Поэтому такое законодательное регулирование следует рассматривать в качестве отступлений от одного из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции при регулировании производства муниципально-территориальных изменений.

По мнению Д.С. Панова в данном случае выражение согласия населения в форме решения представительного органа муниципального образования, вызывает сомнение получение именно согласия населения, а не органов местного самоуправления³¹⁸.

Кроме того, такое законодательное регулирование не учитывает правовую позицию Конституционного Суда РФ. Суд в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. По мнению Суда, представительный орган муниципального образования,

трансформациям, а затем постепенно применительно к большинству из них была заменена решением представительного органа». См.: Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 114.

³¹⁷ Об изменении концептуальных основ регулирования общественных отношений в данной сфере отмечает и профессор Т.М. Бялкина. См.: Бялкина Т.М. О некоторых вопросах реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 2 (14). С. 40.

³¹⁸ Панов Д.С. Проблемы учета мнения населения при принятии решений об изменении территориального статуса муниципального образования (правовые аспекты) // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 51. DOI: 10.18672/1813-1247-2018-3-50-55.

может выступать от имени населения муниципального образования выступать, в случае производства муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивающего интересы большинства населения муниципального образования.

Так, в случае, объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом и упразднения муниципального района (ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ), согласие населения преобразуемых муниципальных образований выражается представительными органами данных муниципальных образований. Участие местного населения ограничивается в производстве указанных преобразований обязательным проведением публичных слушаний в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ. Следует согласиться с позицией А.Н. Костюкова, что в данном случае «согласие гражданина подменяется согласием представительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых зачастую не вполне совпадают с интересами населения»³¹⁹.

Во-вторых, в Федеральном законе № 131-ФЗ не предусмотрены некоторые виды муниципально-территориальных изменений, которые могут быть произведены на практике³²⁰. По словам Е.С. Шугриной, не для всех видов муниципальных образований закрепляется возможность их преобразования в форме изменения правового статуса. Например, не предусмотрена процедура преобразования городского округа в муниципальный район³²¹.

В частности, возникает вопрос: является ли перечень преобразований муниципальных образований, закрепленный в ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ закрытым?

³¹⁹ Костюков А.Н. Исчезающие народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 64.

³²⁰ См.: 1) Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. Бабичева И.В., Шугриной Е.С. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 85. 2) Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаева И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве: монография. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 253. 3) Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. – М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 299. 4) Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2010. С.24-25.

³²¹ Шугрина Е.С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // Lex Russica. 2017. № 2 (123). С. 19.

По мнению Е.С. Шугриной, Р.В. Петухова перечень видов преобразований, предусмотренных ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ является закрытым³²².

А.Н. Максимов комментируя положения ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ приходит к выводу, что, руководствуясь принципом публичного права о запрете того, что запрещено законом, неправомерно осуществлять те виды муниципально-территориальных изменений, которые не предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ³²³.

О.А. Ежукова считает, что в ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ перечень видов преобразований муниципальных образований определен исчерпывающим образом³²⁴.

Представляется, что перечень видов изменений в территориальной организации местного самоуправления является закрытым, субъекты РФ не вправе его расширять и осуществлять те виды муниципально-территориальных изменений, которые прямо не предусмотрены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Данный вывод следует из анализа положений Федерального закона № 131-ФЗ, в котором установлено разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти при осуществлении правового регулирования в сфере местного самоуправления. В ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случае и в порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ. Анализ положений главы 2 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет говорить, что субъектам РФ предоставляется только ряд полномочий при регулировании вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления³²⁵.

³²² Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 43.

³²³ Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. Бабичева И.В., Шугриной Е.С. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 86.

³²⁴ Ежукова О.А. Некоторые тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Москве // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 76.

³²⁵ Например, законами субъектов РФ муниципальное образование наделяется статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского, муниципального округа, городского округа с внутригородским

Наиболее значимым изменением в территориальной организации местного самоуправления в последние годы, которое не предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ является преобразование муниципальных районов в городские округа³²⁶. В 2017 г. – в начале 2018 г. согласно данным Министерства юстиции России подобные преобразования осуществлялись Московской области, Тверской области, Нижегородской области, Сахалинской области, Калининградской области и Ставропольском крае³²⁷.

Например, в Московской области в период с 2016 по 2017 г. подобные изменения осуществлялись несколькими этапами. В Зарайском, Красногорском, Луховицком, Люберецком, Рузском, Павло-Пасадском муниципальных районах в декабре 2016 г. и январе 2017 г. были созданы городские округа на их базе. В апреле 2017 г. на базе Истринского и Шатурского муниципальных районов были образованы городские округа, а также произошло объединение территории городского округа Коломна и Коломенского муниципального района³²⁸.

Исследование практики субъектов РФ позволяет выделить два способа преобразования муниципальных районов в городские округа³²⁹:

делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения; в некоторых случаях, установление формы учета мнения населения при производстве отдельных видов муниципально-территориальных изменений и др.

³²⁶ Приложение № 1. Динамика муниципально-территориальных изменений за период с 2014 по 2020 г.

См.: 1) Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.) // URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 24.01.2018). 2) Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) // URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 24.01.2018). 3) Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». М., 2019. С. 92-97. 4) Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов: монография / под общей ред. В.Ю. Картухина и Э. Маркварта. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. С. 72-73.

³²⁷ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.09.2018).

³²⁸ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.) // URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 24.01.2018).

³²⁹ Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 41-42.

1) объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом и упразднение муниципального района (законодательно был закреплен Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ³³⁰);

2) объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом с упразднением муниципального района.

Федеральным законом № 62-ФЗ законодательно был закреплен только один из способов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые слоились в практике субъектов РФ.

Второй способ преобразования муниципальных районов в городские округа остается полностью не урегулированным Федеральным законом № 131-ФЗ. Именно данный способ является наиболее распространённым в практике субъектов РФ. По данным Министерства юстиции России в 2018 г. в Белгородской области было произведено 6 таких преобразований, в Московской области – 5, Пермском крае – 6, Калининградской области – 2, Кировской области – 2, Тюменской области – 1, Тверской области – 2³³¹.

В 2017 г. в Московской области было осуществлено 11 таких преобразований, в Тверской области – 1, Ставропольском крае – 8, Нижегородской области – 1, Сахалинской области – 1 по данным Росстата³³².

Указанный способ преобразования, представляет собой одновременную комбинацию нескольких видов преобразований муниципальных образований, предусмотренных и непредусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Так, Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов анализируя процедуру образования городского округа на базе Шаховского муниципального района Московской области, приходят к выводу, что были произведены несколько процедур с нарушением требований

³³⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

³³¹ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) // URL: <https://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnykh> (дата обращения: 20.11.2019).

³³² Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce (дата обращения: 14.11.2018).

законодательства о местном самоуправлении³³³. Авторы выделили три преобразования: 1) объединение поселений; 2) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа; 3) упразднение муниципального района³³⁴.

Следовательно, указанный способ не достаточной законодательной основы. Из чего следует вывод, что отсутствуют должные гарантии участия местного населения в производстве таких преобразований. Например, данным способом были созданы образованы городской округ Шатура и городской округ Истра в Московской области в 2017 г.³³⁵.

В целом в науке муниципального права довольно критично оценивается подобная практика субъектов РФ³³⁶. По словам И.В. Бабичева неправомерно образовывать городские округа, в основе которых лежат сельские территории³³⁷.

А.Н. Максимов считает, что в положениях ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ не закрепляется возможность изменения правового статуса муниципального района на городской округ, т.к. это не соответствует природе муниципального района³³⁸.

К.М. Худолей, Д.М. Худолей рассматривая практику субъектов РФ по преобразованию муниципальных районов в городские округа выделили преимущества и недостатки данных преобразований. Ученые приходят к выводу, что осуществлении подобных преобразований необходимо учитывать

³³³ Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Указ. Соч. С. 43.

³³⁴ Там же. С. 43-45.

³³⁵ 1) Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района: закон Московской области от 22 февраля 2017 г. № 21/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта. 2) Об организации местного самоуправления на территории Шатурского муниципального района: закон Московской области от 21 февраля 2017 г. № 20/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта.

³³⁶ См.: 1) Маркварт Э.Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3 (51). С. 55. 2) Маркварт Э. Соснин Д. Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. 2018. № 4. С. 19-34. 3) Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 55-56. 4) Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57-60. 6) Бабун Р. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. 2016. № 1. С. 2-7.

³³⁷ Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С.48.

³³⁸ Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. Бабичева И.В., Шугриной Е.С. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 86-87.

градостроительные, экономико-географические, социально-демографические факторы³³⁹.

Подобная практика субъектов РФ критично оценивается комитетом Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. По мнению комитета, такая процедура противоречит нормам действующего законодательства о местном самоуправлении³⁴⁰.

Законность преобразования муниципальных районов в городские округа, путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение, которое в дальнейшем наделяется статусом городского округа и упразднением муниципального района в судебной практике не подвергается сомнению. Это подтверждается практикой судов общей юрисдикции³⁴¹ и Верховного Суда РФ за период с 2017 по 2020 г³⁴².

Анализ материалов судебной практики позволяет говорить, что суды отказывая в удовлетворении административных исковых заявлений о признании недействующим законов субъектов РФ, которыми осуществлялись данные преобразования стоят свою аргументацию следующим образом. Главным аргументом выступает то обстоятельство, что согласие населения муниципальных

³³⁹ Худолей К.М., Худолей Д.М. Указ. Соч. С. 46.

³⁴⁰ Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М.: Издательство Государственной Думы, 2015. С. 60.

³⁴¹ См.: 1) Решение Московского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № 3а-744/2017 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие». 2) Решение Сахалинского областного суда от 5 октября 2017 г. по делу № 3а-43/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 3) Решение Московского областного суда от 2 мая 2017 г. по делу № 3а-196/2017 2017 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие»

³⁴² См.: 1) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16 октября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-28 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». 2) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-23 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». 3) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». 4) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». 5) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2018 г. по делу № 4-АПГ17-41 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». 6) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28 марта 2018 г. № 66-АПГ18-2 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». 7) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2018 г. по делу № 4-АПГ18-18 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». 8) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29 января 2020 г. по делу № 4-АПА19-42 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

образований на данные преобразования было выражено представительными органами преобразуемых муниципальных образований. Поэтому подобные муниципально-территориальные изменения, по мнению судов, не могут быть признаны не соответствующими требованиям Федерального закона № 131-ФЗ³⁴³.

Например, А.А. Парвицкий обратился в суд с административным иском о признании недействующим Закона Московской области от 21 февраля 2017 г. № 20/2017-ОЗ, которым поселения, входящие в состав Шатурского муниципального района, были объединены без изменения границ территории района. Вновь образованное муниципальное образование наделено статусом городского округа.

По мнению заявителя «... на территории одного Шатурского муниципального образования не могут одновременно действовать городской округ Шатура и Шатурский муниципальный район с совпадающими границами, преобразование поселений посредством их объединения и наделение городского поселения статусом городского округа произошло в отсутствие чей-либо инициативы и без выяснения мнения населения, поскольку инициатива глав поселений и решения их представительных органов касались не преобразования поселений и создания округа, а объединения территорий поселений ...».

Верховный Суд РФ в апелляционном определении от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34 согласился с решением суда первой инстанции, которым было отказано в удовлетворении заявленных требований. Верховный Суд РФ отметил, что согласие населения преобразуемых муниципальных образований было выражено представительными органами муниципальных образований, каждого из объединяемых поселений, что соответствует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ³⁴⁴.

В другом деле гражданин Ф.Н. Крушевский просил суд признать недействующим Закон Сахалинской области от 26 декабря 2016 г. № 120-ЗО,

³⁴³ Стоит отметить, что аргументация судов по делам об оспаривании законов субъектов РФ, которыми образованы муниципальные округа, в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района строиться аналогичным образом. См., например: Решение Приморского краевого суда от 13 июля 2020 г. по делу № 3а-166/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

³⁴⁴ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

которым поселения, входящие в состав Углегорского муниципального района, были объединены без изменения границ территории района. Вновь образованное муниципальное образование наделено статусом городского округа.

По мнению административного истца, оспариваемый Закон противоречит ст. 11, 13, 17, 35 Федерального закона № 131-ФЗ. Заявитель полагал, что муниципально-территориальные изменения были осуществлены без учета мнения населения преобразуемых муниципальных образований, которое было быть получено путем проведения голосования избирателей, проживающих на территории преобразуемых муниципальных образований.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований. Верховный Суд РФ в апелляционном определении от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20 поддержал позицию суда первой инстанции, обратив внимание истца на то обстоятельство, что согласие населения преобразуемых муниципальных образований было выражено представительными органами муниципальных образований, каждого из объединяемых поселений, что соответствует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ³⁴⁵.

Представляется, что подобная судебная оценка данных преобразований является формальной и суды не учитывали, что фактически происходило одновременное комбинирование нескольких видов преобразований муниципальных образований, в том числе, которые не предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ. После каждой процедуры: объединения поселений; наделения городского поселения статусом городского округа, необходимо было получать согласие населения муниципальных образований на данные преобразования. Однако, как усматривается, из материалов судебной практики, мнение населения выявлялось только один раз (при объединении поселений были назначены и проведены публичные слушания, согласие населения оформлено решениями представительных органов преобразуемых муниципальных образований).

³⁴⁵ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Стоит отметить, что с учетом внесенных изменений Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ подобная практика субъектов РФ по преобразованию муниципальных районов в городские округа ограничена в виду установления дополнительных требований к составу территории городского округа. Городские округа, которые не соответствуют требованиям к границам и составу его территории должны быть наделены законом субъекта РФ статусом муниципального округа, согласно ч. 10 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

С учётом внесенных изменений в мае 2019 г. в законодательство о местном самоуправлении и появление нового вида муниципального образования – муниципальный округ в субъектах РФ могут сформироваться три модели 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. Подобна модель может быть сформирована в субъектах РФ, в которых территория региона распределена между городскими округами (Магаданская область, Сахалинская область³⁴⁶, Калининградская область³⁴⁷, Московская область, Ставропольский край³⁴⁸).

Таким образом, в результате внесенных изменений Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ модель территориальной организации местного

³⁴⁶ О границах и статусе муниципальных образований Сахалинской области: закон Сахалинской области от 21 июля 2004 г. № 524 // Губернские ведомости. 2004. 31 июля – 3 августа, 4 августа.

³⁴⁷ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) // URL: <https://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnykh> (дата обращения: 22.07.2019).

³⁴⁸ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 01.09.2021).

самоуправления изменилась, добавились элементы вариативности. Появилась возможность субъектам РФ применять одноуровневую модель местного самоуправления на той части территории субъекта РФ, где использование двухуровневой модели является не целесообразным и где это будет эффективно, например, в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях.

В течение 2019 г. в Красноярском, Пермском, Приморском краях, Тверской, Кировской, Кемеровской областях были приняты законы об образовании муниципальных округов. Например, в Пермском крае было создано 12 муниципальных округов³⁴⁹. В декабре 2019 г. в Красноярском крае было принято два закона предусматривающих создание муниципальных округов на базе Пировского и Шарыповского районов³⁵⁰. По состоянию на 1 июля 2020 г. создано 95 муниципальных округов³⁵¹.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет несколько способов создания муниципальных округов:

1) объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа (ч.3.1-1 ст.13 Федерального закона № 131-ФЗ). По своей сути указанная процедура создания муниципального округа, представляет собой один из вариантов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые сложились ранее в практике субъектов РФ. Например, в сентябре 2019 г. в Приморском крае был создан Чугуевский муниципальный округ таким способом³⁵².

³⁴⁹ Информационный бюллетень местного самоуправления. 2019. 24 декабря. № 19 (480). С. 18.

³⁵⁰ См.: 1) Об объединении всех поселений, входящих в состав Шарыповского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа: Закон Красноярского края от 19 декабря 2019 г. N 8-3522 // Наш Красноярский край. 2019. 27 декабря. 2) Об объединении всех поселений, входящих в состав Пировского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа: Закон Красноярского края от 5 декабря 2019 г. N 8-3431 // Наш Красноярский край. 2019. 25 декабря.

³⁵¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. С. 9.

³⁵² О Чугуевском муниципальном округе: Закон Приморского края от 16 сентября 2019 г. N 570-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2019. 16 сентября.

2) наделение городского округа статусом муниципального округа (ч.7.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ). В декабре 2019 г. в Кировской области городские округа Богородский и Санчурский были наделены статусом муниципального округа³⁵³.

С другой стороны, нормами Федерального закона № 131-ФЗ не закреплены критерии, которые содержат ограничения свободы 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.

Поселенческий уровень местного самоуправления является первичным. И.В. Бабичев отмечает, что концептуальным достижением реформы местного самоуправления 2003 г. является закрепление обязательности поселенческого уровня местного самоуправления³⁵⁴. В.И. Васильев отмечает, что поселенческий уровень выступает базовым, корневым звеном местного самоуправления³⁵⁵.

В решениях Конституционного Суда РФ подчёркивается особая роль поселенческого уровня, который является первичным (базовым) для местного самоуправления³⁵⁶.

Доступность местного самоуправления для жителей упраздненных поселений ранее входивших в состав муниципального района, на территории

³⁵³ См.: 1) О наделении Санчурского городского округа Кировской области статусом муниципального округа: Закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. N 330-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019). 2) О наделении Богородского городского округа Кировской области статусом муниципального округа: Закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. N 329-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019).

³⁵⁴ Бабичев И.В. Указ. Соч. С. 47-48.

³⁵⁵ Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 117. DOI: 10.12737/art_2018_1_9.

³⁵⁶ См: 1) По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Российская газета. 2011. 3 июня. 2) По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. 2015. 14 дек.

которого создан муниципальный округ может быть обеспечена за счет создания территориальных органов местной администрации. Частью 4 ст. 2 Федерального закона № 87-ФЗ допускается возможность образования территориального органа местной администрации муниципального округа, на который возлагается осуществление на соответствующих территориях части функций местной администрации, при образовании муниципального округа, путем объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района и наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа.

Для жителей вновь образованных муниципальных округов сокращается возможность участия в муниципальных выборах в органы местного самоуправления, если ранее население поселений участвовало в выборах глав поселений и представительных органов, то после создания муниципального округа жители участвуют в муниципальных выборах представительного органа муниципального округа. Исследование регионального законодательства позволяет говорить, что субъекты РФ отдают предпочтение избранию глав муниципальных округов не на муниципальных выборах, а закрепляют модель избрания главы муниципального округа представительным органом муниципального округа из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В Кировской области главы четырех муниципальных округов, созданных на базе муниципальных районов избираются именно таким способом³⁵⁷. В Приморском крае используется указанная модель при формировании глав муниципальных округов³⁵⁸. В Пермском крае главы муниципальных округов избираются представительным органом из числа кандидатов, представленных

³⁵⁷ О преобразовании некоторых муниципальных образований Кировской области и наделении вновь образованных муниципальных образований статусом муниципального округа: Закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. N 331-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019).

³⁵⁸ О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края: Закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. N 495-КЗ // Приморская газета. 2014. 21 ноября.

конкурсной комиссией по результатам конкурса, при условии, что муниципальный округ соответствует одному двух критериев, закрепленных в законе³⁵⁹.

В данном случае следует согласиться с утверждением Е.С. Шугриной, что на территории образованного муниципального округа возрастает потребность в институтах территориального общественного самоуправления и сельских старост, которые пришли на замену муниципальным выборам³⁶⁰. По словам Е.С. Шугриной «в этом смысле институты гражданского общества восполняют временный вакуум, связанный с отсутствием институтов власти на конкретной территории»³⁶¹.

Федеральным законом № 87-ФЗ фактически окончательно легализована возможность субъектов РФ полностью отказаться от поселенческого уровня местного самоуправления в субъекте РФ³⁶². Возможность перехода в отельных субъектах РФ от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления необходимо рассматривать в качестве изменения концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в сфере территориальной организации местного самоуправления.

Подводя итоги можно **отметить следующее:**

1. 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-территориальные изменения.

³⁵⁹ О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края: Закон Пермского края от 26.11.2014 N 401-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. N 47. 1 декабря.

³⁶⁰ Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. – М.: Юрлитинформ, 2020. С. 37.

³⁶¹ Там же. С. 38.

³⁶² См., например: 1) Бабичев И.В. Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. 2019. № 5. С. 9. 2) Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала (по результатам анализа практики «преобразования» муниципальных районов в городские округа) // Местное право. 2019. № 4. С. 46.

2. При определении форм учета мнения / получения согласия населения муниципального образования в случае производства муниципально-территориальных изменений необходимо учитывать критерий 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. Подобное правовое регулирующее привело к смешиванию правовых понятий «согласие населения» и «мнение населения» используемых в главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ.

3. Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ законодательно был урегулирован только один из возможных способов преобразования муниципальных районов в городские округа, сформированных в практике субъектов РФ. 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, остается не урегулированным нормами муниципального права. Указанная способ является наиболее распространённым в практике субъектов РФ. Данная процедура представляет собой одновременную комбинацию нескольких видов преобразований муниципальных образований, предусмотренных и непредусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Поэтому у населения муниципального образования отсутствуют должные гарантии участия в производстве подобных муниципально-территориальных изменений.

4. 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, например, в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях.

В положениях Федерального закона № 131-ФЗ не устанавливаются критерии, которые ограничивают свободу усмотрения субъектов РФ в возможности разграничения его территории исключительно между городскими и муниципальными округами, что следует рассматривать как отказ от поселенческого уровня местного самоуправления. Поэтому возможен полный переход в субъекте РФ от двухуровневой к одноуровневой модели организации местного самоуправления.

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.

2.3. Судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования

Наличие необходимых условий реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования, и создание эффективного механизма его судебной защиты является составной частью системы гарантий местного самоуправления. При реализации данного права общественные отношения возникают в сфере местного самоуправления и преимущественно подвергаются муниципально-правовому регулированию.

Закрепление механизма судебной защиты субъективного права в юридической литературе рассматривается в качестве важнейшей юридической гарантии, в том числе и сфере местного самоуправления. По словам Н.С. Бондаря «важным и необходимым условием развития местного самоуправления является создание системы судебных гарантий прав местного самоуправления»³⁶³. В

³⁶³ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 219.

положениях ч. 1 ст. 46 Конституции РФ закрепляется, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В ст. 133 Конституции РФ содержится специальная норма о гарантии местного самоуправления правом на судебную защиту в России.

Представляется, что судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования возможна средствами конституционного и административного судопроизводства. Однако правовая природа данного права обуславливает некоторые особенности механизма его судебной защиты.

Во-первых, в силу комплексной правовой природы права на установление состава территории и границ муниципального образования, объектом судебной защиты являются правомочия (субъективные права) составляющие его содержание.

Во-вторых, коллективный характер права на установление состава территории и границ муниципального образования, обуславливает и предопределяет субъекта, который может обратиться в суд. Отдельные граждане не могут быть признаны правомочным субъектом обращения в суд в защиту интересов населения муниципального образования, что подтверждается практикой конституционного правосудия.

Например, С.Ю. Вахрушев оспаривал конституционность ч.7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ и ряд положений законодательства Челябинской области в части определения формы учета мнения населения при наделении либо лишении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением. Конституционный Суд РФ обратил внимание, что отдельный гражданин не может обращаться в Суд с жалобой в целях защиты всеобщих интересов населения муниципального образования на основании того, что он проживает на территории г. Челябинска и принадлежит поэтому к соответствующему городскому сообществу³⁶⁴.

³⁶⁴ Определение Конституционного Суда от 29 сентября 2015 г. № 2002-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

В положениях Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³⁶⁵ (далее – ФКЗ о КС) население муниципального образования непосредственно не указано в качестве субъекта, имеющего право на обращение с жалобой в порядке конкретного нормоконтроля в Конституционный Суд. Норма ст. 96 ФКЗ о КС в редакции до ноября 2020 г. предусматривала, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ с индивидуальной или коллективной жалобой обладают граждане, объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. В практике конституционного правосудия категория «объединения граждан» толковалась довольно широко³⁶⁶.

Конституционным Судом РФ в 2002 г. была сформулирована правовая позиция о возможности защиты прав населения муниципального образования средствами конституционного судопроизводства. В постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что «... не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления»³⁶⁷.

Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь, комментируя данную правовую позицию приходит к выводу, что к числу коллективных прав местного сообщества необходимо отнести право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве³⁶⁸.

³⁶⁵ Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

³⁶⁶ См.: 1) Тристан Д.А. Публично-правовые территориальные объединения граждан как субъекты права на обращения в Конституционный Суд РФ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 51-58. 2) Кряжков В.А. Российская модель конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 65-71. 3) Князев С.Д. Конституционная жалоба в Российской Федерации: законодательная модель и судебная интерпретация // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 1. С. 25-32.

³⁶⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Российская газета. 2002. 10 апреля.

³⁶⁸ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 256.

В данном постановлении Конституционный Суд РФ не указал субъектов правомочных обращаться в Суд и быть представителем населения муниципального образования.

По словам Е.В. Гриценко, Р. Вилла заявителями по жалобам от имени муниципальных образований, в практике Конституционного Суда РФ признаются органы местного самоуправления и их выборные должностные лица³⁶⁹.

В дальнейшем Конституционный Суд детализировал свою правовую позицию. В частности, Суд отметил, что он может рассматривать жалобу муниципального образования, рассматриваемое в качестве территориального объединения граждан, которые реализуют коллективно право на осуществление местного самоуправления³⁷⁰. В своей практике Конституционный Суд принимал к рассмотрению как жалобы органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, так и самих муниципальных образований.

В ноябре 2020 г. норма ст. 96 ФКЗ о КС была изложена в новой редакции³⁷¹, закрепившей, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ обладают в том числе и муниципальные образования в лице органов местного самоуправления.

Поэтому в целях защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования, в интересах населения муниципального образования жалоба может быть подана муниципальным образованием.

В отношении таких жалоб применяются общие критерии допустимости, которые закреплены в ст. 97 ФКЗ о КС:

1) имеются признаки нарушения прав и свобод заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд РФ, в результате применения оспариваемого нормативного акта в конкретном деле с участием заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба;

³⁶⁹ Гриценко Е.В., Вилл Р. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4 (46). С. 25.

³⁷⁰ По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Звениговский муниципальный район" Республики Марий Эл: постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. N 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

³⁷¹ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации": федеральный конституционный закон от 9.ноября 2020 г. N 5-ФКЗ // Российская газета. 2020. 11 ноября.

2) жалоба подана в срок не позднее одного года после принятия судебного решения, которым исчерпываются внутригосударственные средства судебной защиты, а в случае, если в пересмотре дела судом, решение которого обычно исчерпывает внутригосударственные средства судебной защиты по соответствующей категории дел, было отказано в связи с пропуском срока обжалования, - в срок не позднее одного года после принятия последнего судебного решения, в котором был применен соответствующий нормативный акт;

3) исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты прав заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд РФ, при разрешении конкретного дела.

С момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ Конституционным Судом РФ было вынесено 24 определений в порядке конкретного нормоконтроля, в которых заявители оспаривали конституционность положений Федерального закона № 131-ФЗ регулирующего вопросы территориальной организации местного самоуправления, а также законодательные акты субъектов РФ об установлении границ и статусе муниципальных образований или производстве муниципально-территориальных изменений. Некоторые из указанных определений с «позитивным содержанием». В одном деле, заявительница в жалобе фактически ставила вопрос о проверке соответствия закона субъекта РФ положениям Федерального закона № 131-ФЗ регламентирующего порядок преобразования муниципальных образований³⁷². По одному делу производство было прекращено³⁷³.

Конституционным Судом РФ также было вынесено определение, в котором Суд пришел к выводу, что не подлежит рассмотрение ходатайство ряда граждан о

³⁷² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кажаевой Светланы Борисовны на нарушение ее конституционных прав Законом Иркутской области "О преобразовании муниципальных образований Ангарского района Иркутской области: Определение Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. N 800-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷³ О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений Законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в связи с жалобами ряда граждан: определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. N 137-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

разъяснении определения Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П³⁷⁴.

Конституционный Суд РФ отказывая в принятии жалоб к рассмотрению приходил к выводу, что:

1) жалоба не отвечает критериям допустимости³⁷⁵;

2) заявителями в жалобах ставился перед Судом вопрос об оценке законности и обоснованности судебных актов, вынесенных в отношении заявителей или Конституционному Суду РФ необходимо было давать оценку фактических обстоятельств дела³⁷⁶;

³⁷⁴ По ходатайствам граждан Магомеда Белякаевича и Гуртуева Оюса Бертовича об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года № 171-О-П: Определение Конституционного Суда РФ от 02 октября 2007 г. № 715-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 1.

³⁷⁵ См.: 1) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью 7 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. № 932-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Голубевой Лилианы Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьями 10 и 79 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и статьями 2 и 7 Закона Санкт-Петербурга "О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2018 № 1151-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 3) Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Боева Алексея Георгиевича, Лапковской Ольги Васильевны, Листрового Андрея Николаевича и Уланова Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав абзацем третьим части 1 статьи 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Законом Красноярского края "О внесении изменений в Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск" и постановлением Совета Администрации Красноярского края "Об объединении населенных пунктов: Определение Конституционного Суда РФ от 03 октября 2006 г. № 469-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2. 4) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Банникова Артемия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 7 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пунктами 5 и 6 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 2176-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision426255.pdf>. 5) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кажаевой Светланы Борисовны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2019 г. № 1481-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision408463.pdf>. 6) об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Павловой Татьяны Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 13 и частью 4 статьи 28, а также частью 3 статьи 43 во взаимосвязи с частями 1, 4 и 5 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 24.10.2019 № 2955-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision437841.pdf>.

³⁷⁶ См.: 1) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Галиева Радика Рустамовича, Глухова Юрия Павловича и других на нарушение их конституционных прав положениями статьи 27, части третьей статьи 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законов Республики Татарстан "О границах территории и статусе муниципального образования города Казани" и "Об упразднении внутригородских муниципальных образований в составе территории муниципального образования города Казани: Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. № 1048-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Об отказе в принятии к рассмотрению

3) заявитель фактически просил Суд признать действия, связанные с использованием земель лесного фонда неправомерными, однако это к компетенции Суда не относится³⁷⁷.

В одиннадцати делах с жалобой в Конституционный Суд РФ обращались граждане, в одном случае общество с ограниченной ответственностью. В десяти делах жалобы были инициированы группой граждан. В 2019 г. в суд была подана жалоба 80 гражданами о проверке конституционности норм ч. 3.1 ст. 13, ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ³⁷⁸. В двух делах из десяти наряду с обращениями ряда граждан, Конституционный Суд рассмотрел жалобы главы муниципального образования и органов местного самоуправления, по муниципально-территориальным спорам и вынес определения с «позитивным содержанием».

Например, Конституционный Суд в определении от 15 мая 2007 г. № 344-О-П рассмотрел жалобы главы муниципального образования «Село Маган» Республики Саха (Якутия) и ряда граждан. По мнению заявителей, Закон Республики Саха (Якутия) и приложение 1 к нему, в части установления границ муниципального образования г. Якутск противоречит ст. 12, 130, 131 Конституции РФ. Оспариваемые законоположения, по мнению заявителей, в части наделения

жалобы гражданина Соболева Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Челябинской области «О статусе и границах Миасского городского округа»: Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. N 1151-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 3) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Новые агротехнологии" на нарушение конституционных прав и свобод частями 3 и 4 статьи 25 Закона Ульяновской области "О муниципальных образованиях Ульяновской области": Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. N 1393-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 4) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия "О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия "О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия": Определение Конституционного Суда РФ от 01 июня 2010 г. N 830-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Оглоблиной Валентины Викторовны на нарушение ее конституционных прав Законом Пермской области «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципального образования «Город Пермь» Пермского края»: Определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. N 285-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бабкина Николая Владимировича, Богомазовой Любови Викторовны и других на нарушение их конституционных прав частью 3.1 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3581-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449736.pdf>.

муниципального образования г. Якутск статусом городского округа и устанавливающие его границы, включающим территорию муниципального образования «Село Маган» не предусматривают получение согласия населения и представительного органа указанного муниципального образования. Конституционный Суд РФ в определении отметил, что положения ст. 1 оспариваемого Закона Республики Саха (Якутия) и приложение 1 к нему, которыми муниципальное образование г. Якутск наделен статусом городского округа и установлены его границы, в действующем законодательстве установлено требование учета мнения населения муниципальных образований при производстве муниципально-территориальных изменений³⁷⁹.

В определении от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П Конституционный Суд рассмотрел жалобы администрации, окружного Совета депутатов Балтийского городского округа и пяти граждан. Заявители оспаривали в суде конституционность норм Закона Калининградской области, которым был упразднен Балтийский городской округ с 1 января 2008 г. и на его территории образовывались два новых муниципальных образования – г. Балтийск со статусом городского округа и п. Приморск, который включается в состав Зеленоградского муниципального района. Заявители считали, что оспариваемый Закон нарушает право граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления, поскольку не предусматривает получение согласия населения и представительного органа указанного муниципального образования на подобные преобразования, и поэтому противоречит нормам Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ отметил, что оспариваемый Закон Калининградской области, который не предусматривал учет мнения населения при производстве муниципально-территориального изменения, предполагающий изменение границ городского округа и его преобразование, содержит аналогичные

³⁷⁹ По жалобам главы муниципального образования "Село Маган" Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия): определение Конституционного Суда от 15 мая 2007 г. № 344-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5.

нормы, которые ранее Судом были признаны неконституционными, утрачивает силу и не подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами³⁸⁰.

Анализ практики конституционного правосудия связанный с оспариванием конституционности законодательства о территориальной организации местного самоуправления начиная с 2015 г. позволяет говорить, что Конституционным Судом РФ преимущественно формулируются правовые позиции по процессуальным вопросам, в которых Суд уделяет значительное внимание особенностям конституционно-судебной защиты прав в сфере территориальной организации местного самоуправления и критериям допустимости жалоб по данной категории дел. В частности, Конституционным Судом РФ было уточнено содержание критерия допустимости жалобы и, что следует понимать под применением закона в конкретном деле.

В определении от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд РФ признал жалобу гражданина С.Ю. Вахрушева не отвечающей критериям допустимости. Конституционный Суд обратил внимание, что критерии допустимости жалоб имеют самостоятельное правовое значение «... в частности в соотношении с требованиями, установленными в отношении предъявления заявления в порядке административного судопроизводства».

По мнению, Конституционного Суда РФ, в случае рассмотрения судом общей юрисдикции дела по предъявляемому заявлению не «... предопределяет автоматически вывода о том, что любые нормы закона, на которые ссылается суд общей юрисдикции в своем решении по такому заявлению, следует рассматривать как примененные в конкретном деле заявителя в том смысле, какой ему придается ...» ФКЗ о КС.

В частности, Конституционный Суд обратил внимание, что в настоящем деле заявитель обращался в суд общей юрисдикции не связи с тем, что применение

³⁸⁰ Определение Конституционного Суда от 01 апреля 2008 г. № 194-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5

оспариваемых законоположений создавало какие-либо препятствия для выражения заявителем мнения по вопросу наделения г. Челябинска статусом городского округа с внутригородским делением и учета этого мнения, «... а целями защиты определенным образом понимаемого заявителем общественно-политического интереса городского сообщества»³⁸¹.

Указанная правовая позиция Конституционного Суда РФ получила свое развитие в определение от 29 мая 2018 г. № 1159-О. Суд признал жалобу А.Н. Панфилова, в которой заявитель оспаривал конституционность абзаца 6 ч. 1 ст. 2, ст. 11, ч. 2, 3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, не отвечающей критериям допустимости. Ранее заявитель обращался в суд общей юрисдикции с административным исковым заявлением о признании недействующим Закона Московской области от 28 декабря 2016 г. № 184/2016-ОЗ, которым все поселения, входящие в состав Рузского муниципального района, были объединены в одно городское поселение, которое наделено статусом городского округа.

Конституционным Судом РФ была сформулирована следующая правовая позиция, согласно которой при определении допустимости жалобы в соответствии со ст. 97 ФКЗ о КС, необходимо определить являются ли граждане участниками правоотношений, регулируемых оспариваемыми нормами «... с применением которых судом они связывают нарушение своих прав и свобод, что может иметь место, в частности, в связи с разрешением вопросов, касающихся возможного участия непосредственно заявителей в процедурном механизме изменения организации муниципальной власти в муниципальном образовании».

Конституционный Суд РФ обратил внимание, что гражданин А.Н. Панфилов в суде общей юрисдикции оспаривал Закон Московской области на соответствие положениям Федерального закона № 131-ФЗ, а в Конституционном Суде

³⁸¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также законами Челябинской области "Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе" и "О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе": Определение Конституционного Суда от 29 сентября 2015 г. № 2002-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

оспаривает конституционность Федерального закона № 131-ФЗ. Судами общей юрисдикции при рассмотрении дела не был исследованы вопросы, связанные с соблюдением прав заявителя, в том числе на участие в осуществлении преобразования муниципального образования при преобразовании муниципального образования³⁸². Следовательно, в отношении заявителя не был применен закон в конкретном деле.

В данных делах Судом рассматривался вопрос о допустимости жалоб граждан, правовая позиция, высказанная Судом, имеет общее значение при определении допустимости жалоб, поданных в том числе органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, а также муниципальными образованиями при рассмотрении муниципально-территориальных споров.

Таким образом, обращение заявителя в суд общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства с требованием об оспаривании закона либо ссылка в решении суда на нормы, конституционность которых в дальнейшем оспаривается, по мнению Конституционного Суда РФ, не позволяет сделать вывод о том, что в отношении заявителя закон был применен в конкретном деле. Важное значение при установлении применения закона в конкретном деле, имеет определение обстоятельства, обращался ли заявитель в суд общей юрисдикции с административным иском в связи с тем, что оспариваемые положения создавали препятствия для реализации прав в сфере территориальной организации местного самоуправления.

Наибольшее количество жалоб в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности норм законодательства о территориальной организации местного самоуправления было подано в 2019 г., по всем семи жалобам вынесены определения об отказе в принятии к рассмотрению³⁸³.

³⁸² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Панфилова Алексея Николаевича на нарушение его конституционных прав абзацем шестым части 1 статьи 2, статьей 11, частями 2 и 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 1159-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁸³ См.: 1) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Банникова Артемия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 7 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пунктами 5 и 6 статьи 12 Федерального закона «Об

В 2020 г. Конституционным Судом РФ было принято 2 определения об отказе в принятии к рассмотрению жалоб об оспаривании конституционности норм Федерального закона № 131-ФЗ о территориальной организации местного самоуправления³⁸⁴.

Рассмотрение практики Конституционного Суда в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований показывает, что по данной категории дел Судом по состоянию на сентябрь 2021 г. вынесены только определения об отказе в принятии к рассмотрению

основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 2176-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision426255.pdf>. 2) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кажаевой Светланы Борисовны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2019 г. № 1481-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision408463.pdf>. 3) об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Павловой Татьяны Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 13 и частью 4 статьи 28, а также частью 3 статьи 43 во взаимосвязи с частями 1, 4 и 5 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2019 г. № 2955-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision437841.pdf>. 4) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бабкина Николая Владимировича, Богомазовой Любови Викторовны и других на нарушение их конституционных прав частью 3.1 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3581-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449736.pdf>. 5) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кульши Алексея Николаевича и Суворова Кирилла Борисовича на нарушение их конституционных прав частью 31 статьи 13, пунктом 4 части 3 статьи 28 и частью 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3580-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449525.pdf>. 6) б) отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонцевой Тамары Александровны, Архипова Виталия Викторовича и других на нарушение их конституционных прав частью 31 статьи 13 и пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда от 19 декабря 2019 г. № 3579-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449527.pdf>. 7) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3578-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf>.

³⁸⁴ См.: 1) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Абросовой Людмилы Александровны, Авербуха Александра Александровича и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 и пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29.10.2020 N 2414-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision501717.pdf>. 2) Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гордиенко Эдуарда Геннадьевича, Мальцевой Марины Александровны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2020 г. N 2851-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision505743.pdf>.

соответствующих жалоб. Однако некоторые из них имеют «позитивное содержание». Подавляющие большинство жалоб, поданных в Конституционный Суд были инициированы гражданами или юридическими лицами, в которых заявители преимущественно ставили перед Судом вопрос о проверки законности и обоснованности вынесенных судебных решений по конкретным делам. По состоянию на сентябрь 2021 г. была подана только одна жалоба органа местного самоуправления в защиту прав органа местного самоуправления и участия населения муниципального образования в решении вопросов местного значения через органы местного самоуправления.

Для нашего исследования, наибольший интерес представляют материалы следующего дела. Омский городской совет обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой, в которой оспаривал конституционность ч. 2 ст. 32 ГрК. Омский городской совет полагал, что ч. 2 ст. 32 ГрК не соответствует ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, в той мере, в какой оспариваемые нормы по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, не допускают возможности отклонения представительным органом проекта нормативного правового акта о внесении изменений в правила землепользования и застройки, а также внесения изменений в такой проект. Поэтому нарушают право органов местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения и тем самым не позволяет населению муниципального образования участвовать в решении вопросов местного значения через органы местного самоуправления.

В определении Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2017 г. № 593-О, Суд отказал в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского совета, т.к. разрешение вопроса, поставленного в ней не подведомственно Суду и жалоба не отвечает критериям допустимости.

Конституционный Суд обратил внимание заявителя на особенности правовой природы правил землепользования и застройки, как комплексного нормативного правового акта в разработке, которого участвуют различные субъекты, подготовленного в соответствии с требованиями законодательства и с

учетом мнения населения муниципального образования выраженного на публичных слушаниях.

В итоге, по мнению Суда, положение ч. 2 ст. 32 ГрК РФ нельзя рассматривать в качестве несоразмерного ограничения прав представительного органа и, следовательно, жителей данного муниципального образования на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Кроме того, Конституционный Суд отметил, что к его компетенции исследование и оценка фактических обстоятельств, проверка законности и обоснованности судебных решений не относится. В данном деле фактически Омский городской Совет оспаривал решения судов, в которых действия заявителя были признаны незаконными и действия судебных приставов по исполнению решений судов³⁸⁵.

Видится, что такой опосредованный порядок защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования в Конституционном Суде. При котором в защиту интересов населения муниципального образования с жалобами в Суд обращаются выборные должностные лица и органы местного самоуправления не во всех случаях можно рассматривать в качестве эффективного средства правовой защиты. Потому-что возможны ситуации, в которых интересы населения муниципального образования и органов местного самоуправления и выборных должностных лиц могут не совпадают. В таком случае, будет отсутствовать возможность защиты нарушенного права.

Как отмечалось ранее, право на установление состава территории и границ муниципального образования является субъективным публичным правом. Сама конструкция субъективного публичного права предполагает возможность носителя данного права становиться субъектом обращения в суд и гарантируется возможность судебной защиты нарушенного права. Право на установление состава территории и границ муниципального образования, также может быть защищено

³⁸⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2017 г. № 593-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

также средствами административного судопроизводства. В данном случае следует согласиться с утверждением Ю.Н. Стариева, что «административная юстиция есть правовая защита субъективных публичных прав...»³⁸⁶.

В науке муниципального права подчёркивается, что действующие процессуальное законодательство не наделяет процессуальной правосубъектностью население муниципального образования. Е.С. Шугрина отмечает, что «действующее процессуальное законодательство не предусматривает такого субъекта обращения в суд, как население. Вместо этого речь идет о коллективном обращении, в котором каждый заявитель персонифицирован»³⁸⁷.

Население муниципального образования не признается в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)³⁸⁸ в качестве правомочного субъекта обращения в суд с административным исковым заявлением.

Анализ норм КАС РФ позволяет сделать вывод, что кодекс преимущественно нацелен на подачу индивидуальных административных исковых заявлений.

Так, Ф. и Щ. обратились в суд с административным исковым заявлением к Совету депутатов сельского поселения Волковское Рузского муниципального района Московской области с требованием о признании незаконными решений от 28.11.2016 № 387/19 и от 20.10.2016 № 375/13. По мнению административных истцов, оспариваемые решения противоречат действующему законодательству, поскольку к полномочиям административного ответчика не относится решение вопроса об объединении муниципальных образований. Кроме того, по мнению истцов, при производстве муниципально-территориального изменения мнение населения необходимо было выявлять посредством голосования, а не проведения публичных слушаний. Поэтому оспариваемые акты нарушают право административных истцов на местное самоуправление.

³⁸⁶ Стариев Ю.Н. Указ. Соч. С. 73.

³⁸⁷ Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 40.

³⁸⁸ Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. N 10. Ст. 1391.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований было отказано. Московский областной суд согласился с решением суда первой инстанции и отметил в апелляционном определении от 28 июня 2017 г. по делу № 33а-19409/2017 следующие, что оспариваемое решение от 20.10.2016 имеет распорядительно-организационный характер, в решение от 28.11.2016 отражено мнение населения сельского поселения, выраженного на публичных слушаниях, поэтому не нарушают права и интересы истцов. Суд также обратил внимание административных истцов, что Закон Московской области от 28 декабря 2016 г. № 184/2016 имел правовые последствия для организации местного самоуправления на территории района, а не оспариваемые истцами решения представительного органа³⁸⁹.

Видится, что защита права населения на установление состава территории и границ муниципального образования в рамках административного судопроизводства возможна несколькими способами.

Следует согласиться с мнением ученых-правоведов, которые считают, что, категория процессуального законодательства «неопределенный круг лиц»³⁹⁰ является наиболее близкой к понятию «население муниципального образования»³⁹¹. Следовательно, защита права населения на установление состава территории и границ муниципального образования, как неопределенного круга лиц возможна посредством обращения органов и должностных лиц указанных в КАС РФ с административным иском в суд.

В статье ст. 39 КАС РФ закрепляется право прокурора на обращение в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. При отказе прокурора от административного иска,

³⁸⁹ Апелляционное определение Московского областного суда от 28 июня 2017 г. по делу № 33а-19409/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁰ В науке процессуального права категория «неопределенный круг лиц» рассматривается в качестве «... лиц, которых невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении и решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела». См.: Туманов Д.А. Защита интересов неопределенного круга лиц (отдельные проблемы) // Труды Института государства и права РАН. 2017. Том 12. № 6. С. 162.

³⁹¹ Гурнак Е.В. Судебная защита прав населения муниципального образования в сфере градостроительной деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 7 (26). С. 72-81.

поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, согласно ч. 5 ст. 39 КАС РФ рассмотрение административного дела по существу продолжается.

В ст. 40 КАС РФ закрепляется возможность обращения государственных органов, должностных лиц, Уполномоченного по права человека РФ, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в суд с административным исковым заявлением в целях защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Обращение указанных субъектов с административным иском в суд допускается, если это предусмотрено законодательством, в отличие от обращения прокурора.

Если участником материальных правоотношений при реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования выступает население муниципального образования. Участником соответствующих процессуальных правоотношений, связанных с защитой данного права, выступают должностные лица и органы публичной власти, которые обращаются в суд с административным исковым заявлением в целях защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

При этом с соответствующим административным исковым заявлением указанные субъекты могут обратиться по различным категориям дел. Это может быть производство по оспариванию нормативных правовых актов, оспариванию решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и др.

Показательны материалы следующего дела. Прокурор обратился в суд с заявлением в защиту интересов неопределенного круга лиц, с требованием о признании недействующим с момента принятия решения Совета депутатов сельского поселения Дашковское Серпуховского муниципального района Московской области от 28 ноября 2011 г. № 5/27. В решении согласовывалось уточнение границ сельского поселения, смежных с границами городского округа Серпухов.

Прокурор считал, что оспариваемое решение представительного органа противоречит положениям действующего законодательства, т.к. границы городского округа Серпухов установлены Законом Московской области от 17 января 2005 г. № 11-2005-ОЗ и могут быть изменены органом государственной власти субъекта РФ, однако фактически были изменены оспариваемым решением, без учета мнения населения и органов местного самоуправления данного муниципального образования.

В апелляционном определении от 21 мая 2014 г. по делу № 33-10972/2014 Московский областной суд оставил решение суда первой инстанции о признании указанного решения Совета депутатов недействующим без изменения и пришел к выводу, что данное оспариваемое решение было принято без согласования с администрацией городского округа и без учета мнения населения³⁹².

В другом деле, прокурор г. Екатеринбурга обратился в защиту интересов неопределенного круга лиц и муниципального образования «город Екатеринбург» с требованием о признании незаконными постановления главы г. Екатеринбурга, действий главы, по принятию постановления от 19.11.2014 № 121 о назначении публичных слушаний в г. Екатеринбурге по вопросу создания на основе существующих районов города муниципальных образований и признании незаконным проведение публичных слушаний по данному вопросу 19.12.2014 .

По мнению прокурора, в нарушение норм законодательства, проведение публичных слушаний вводит в заблуждение жителей г. Екатеринбург и формирует ложное представление о возможности принятия в результате слушаний законного решения по вопросу, указанному в оспариваемом акте.

Свердловский областной суд в апелляционном определении от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 не согласился с аргументом прокурора о том, что отсутствие на публичных слушаниях проекта правового акта исключает возможность их проведения. Суд отметил, что целью проведения публичных

³⁹² Апелляционное определение Московского областного суда от 21 мая 2014 г. по делу № 33-10972/2014 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

слушаний в данном случае, стала выработка рекомендаций по общественно значимому вопросу о преобразовании муниципального образования.

Суд признал ошибочной позицию прокурора о том, что законодательством ограничена форма публичных слушаний исключительно формой обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, т.к. заявителем не учитываются положения ст. 13, 28 Федерального закона № 131-ФЗ, подп. 5 п. 3 ст. 19 Устава г. Екатеринбург.

Также Суд подчеркнул, что прокурором не представлены доказательства, свидетельствующие о введении в заблуждение населения г. Екатеринбург в отношении поставленного вопроса на публичных слушаниях о преобразовании г. Екатеринбурга на основе существующих районов города, т.к. нормой Устава г. Екатеринбург (п. 3 ст. 3) предусмотрено деление территории города на 7 внутригородских районов³⁹³.

В итоге, Суд согласился с позиций суда первой инстанции и отметил, что оспариваемые решения (действия) в том числе не нарушают права и интересы неопределенного круга лиц и муниципального образования, в защиту которых обратился прокурор.

Некоторые правоведы считают, что принятие КАС РФ, наметило переход от возможности защиты объективного права к защите субъективных публичных прав³⁹⁴. А.Б. Зеленцов считает, что «КАС РФ, в отличие от ГПК РФ, строит систему защиты субъективных публичных прав и законных интересов на других принципах ...»³⁹⁵.

В КАС РФ закрепляется право на обращение с коллективным административным исковым заявлением в суд³⁹⁶. Статьей 42 КАС РФ,

³⁹³ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁴ См.: 1) Зеленцов А.Б. С. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 48. 2) Винницкий А.В. Учение о субъективных публичных правах: формирование, кризис и возрождение // Право и политика. 2018. № 12. С. 12-26. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.12.28431.

³⁹⁵ Зеленцов А.Б. Указ. Соч. С. 48.

³⁹⁶ Например, в Московской области неоднократно подавались коллективные административные иски по муниципально-территориальным спорам. См., напр.: 1) Решение Одинцовского городского суда Московской области от 14 января 2019 г. по делу № 2а-959/2019 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие». 2) Решение

закрепляется, что граждане, являющиеся участниками административных или иных публичных правоотношений, иные лица в случаях, указанных в федеральном законе, вправе обратиться с коллективным административным исковым заявлением в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

В науке процессуального права считается, что идея коллективных (групповых) исковых заявлений основывается на институте соучастия, т.к. в данном случае, происходит защита прав нескольких лиц и коллективный иск рассматривается в качестве формы процессуальной множественности³⁹⁷. По словам Д.А. Туманова «в мировой практике институт группового иска применяется для одновременной защиты значительного числа лиц. По таким искам члены группы лиц присоединяются к требованиям лица, инициирующего обращение в суд и выступающего в процессе в их интересах, но не становятся при этом соистцами»³⁹⁸.

В ч. 1 ст. 42 КАС РФ устанавливается четыре условия, которые должны быть соблюдены при обращении с коллективным административным исковым заявлением:

1) многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия) в соответствии со ст. 41 КАС РФ.

2) однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований. По словам В.В. Яркова данный критерий «... означает, что все члены группы имеют совпадающие по характеру требования, однако это не означает, что все они связаны с ответчиком единым правоотношением»³⁹⁹.

Раменского городского суда Московской области от 12 апреля 2019 г. по делу № 2а-2936/2019 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие».

³⁹⁷ Тимофеев Ю.А. Коллективные иски: перспективы развития // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 2. С. 88-89.

³⁹⁸ Туманов Д.А. Об общественном интересе и его судебной защите // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 12. С. 64.

³⁹⁹ Ярков В.В. Групповой иск в административном судопроизводстве: краткий комментарий // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 55.

3) наличие общего административного ответчика (административных соответствчиков).

4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав, которые установлены ст. 124 КАС РФ.

Административные дела о защите нарушенных и оспариваемых прав и законных интересов группы лиц, в соответствии с ч. 2 ст. 42 КАС РФ рассматриваются судом, если ко дню обращения в суд лица, выдвинувшего требование о защите прав и законных интересов группы лиц, к указанному требованию присоединилось не менее 20 лиц.

Согласно ч. 3 ст. 42 КАС РФ в коллективном административном иске должно быть указано лицо или несколько лиц, которым поручено ведение соответствующего административного дела в интересах группы лиц. При этом такие лицо или лица действуют без доверенности, пользуются правами и несут процессуальные обязанности административных истцов.

Нормами КАС РФ не устанавливаются специальные правила подготовки и рассмотрения дел по коллективным административным исковым заявлениям, что следует рассматривать в качестве пробела.

Некоторые правоведы отрицают возможность защиты коллективного права групповым или коллективным иском (жалобой). По словам И.А. Алешковой, И.А. Дудко «... так или иначе эти иски связаны с требованиями по защите индивидуальных прав лиц, однородного спора, требований и выбором одинакового способа защиты»⁴⁰⁰.

Так, группа граждан обратилась с коллективным административным исковым заявлением о признании недействующим решения Шушенского поселкового Совета депутатов от 22 июля 2016 г. № 17-32, которым вносились изменения в генеральный план, предполагающие отнесение отнесения земельного участка, расположенного вблизи их одноэтажных домов к функциональной зоне

⁴⁰⁰ Алешкова И.А., Дудко И.А. Коллективные права: актуальные аспекты теории и практики // Государство и право. 2017. № 6. С. 24.

среднеэтажной застройки, позволяющий осуществлять в ней строительство многоэтажных жилых домов.

Решением Красноярского краевого суда от 9 августа 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления было отказано. Административные истцы, не согласившись с решением суда обратились с апелляционной жалобой в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда РФ. По мнению заявителей, по различным причинам заявители не могли присутствовать на заседании суда первой инстанции, поэтому решение основано только на документах, представленных ответчиком, без заслушивания доводов истцов.

Верховный Суд РФ в определении от 21 декабря 2017 г. по делу № 53-АПГ17-44 апелляционную жалобу оставил без удовлетворения и обратил внимание на следующие, что оспариваемое решение не противоречит градостроительному законодательству. Верховный Суд РФ отметил, что административные истцы не являются правообладателями земельного участка, и на данном участке отсутствуют их объекты недвижимости. Также не были представлены доказательства, что установленная в Генеральном плане функциональная зона Ж2 (Ф) – зона среднеэтажной застройки, порождает препятствия для использования истцами принадлежащих им земельных участков.

Кроме того, Суд согласился с выводом суда первой инстанции, что интересы группы лиц, которые обратились с иском было поручено Чемкову Л.В., который как следует из материалов дела в судебное заседание не явился⁴⁰¹.

Как видно из материалов данного дела, с коллективным административным исковым заявлением обратилась группа лиц, проживающих на части территории муниципального образования, в защиту интересов не всего населения, а только его части проживающей в пределах отдельного земельного участка, в отношении которого была установлена функциональная зона.

Между тем, представляется, что право на установление состава территории и границ муниципального образования, как субъективное публичное право может

⁴⁰¹ Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. по делу № 53-АПГ17-44 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

быть защищено в рамках административного судопроизводства посредством подачи коллективного административного искового заявления. Одним из условий подачи такого иска является многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов. Население муниципального образования возможно рассматривать в качестве группы с неопределенным числом её членов.

Исследование материалов практики судов общей юрисдикции и Верховного Суда РФ за период с 2017 по 2020 г. по данным государственной автоматизированной системы РФ «Правосудие» позволяет говорить, что основная практика по спорам в сфере территориальной организации местного самоуправления, связана с судебной оценкой законности преобразования муниципальных районов в городские округа. Имеющиеся судебная практика может быть классифицирована на четыре группы в зависимости предмета и сторон спора.

1. Дела об оспаривании решений представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения муниципального образования по предлагаемому муниципально-территориальному изменению. Данная категория дел является наиболее многочисленной. В большинстве случаев, административными истцами выступают гражданин или группа граждан⁴⁰². В некоторых случаях, подавались коллективные административные исковые заявления⁴⁰³. В редких делах, административным истцом выступал представительный орган поселения, оспаривавший решение представительного органа муниципального района, которым выражено согласия населения муниципального района на преобразование⁴⁰⁴. Стоит отметить, что в

⁴⁰² См., например: 1) Решение Верещагинского районного суда Пермского края от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». 2) Решение Видновского городского суда Московской области от 8 августа 2019 г. по делу № 2а-3144/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». 3) Решение Углегорского городского суда Сахалинской области от 26 апреля 2017 г. по делу № 2а-18/2017 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». 4) Решение Наро-Фоминского городского суда Московской области от 26 февраля 2018 г. по делу № 2а-655/2018 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». 5) Решение Талдомского районного суда Московской области от 16 марта 2017 г. по делу № 2а-193/2017 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». 6) Решение Нытвенского районного суда Пермского края от 20 июля 2018 г. по делу № 2а-796/2018 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». 7) Решение Торжокского городского суда Тверской области от 31 июля 2019 г. по делу № 2а-593/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴⁰³ Решение Одинцовского городского суда Московской области от 14 января 2019 г. по делу № 2а-959/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴⁰⁴ Решение Видновского городского суда Московской области от 8 августа 2019 г. по делу № 2а-3168/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

некоторых делах истцы оспаривали не только решения представительных органов, которыми было выражено согласие населения, а также дополняли предмет административного иска следующими требованиями:

- 1) о признании незаконным результатов публичных слушаний и бездействия представительного органа муниципального образования, которое выразилось в нарушении процедуры проведения публичных слушаний⁴⁰⁵.
- 2) о признании недействующим решения представительного органа муниципального образования, которым оформлена законодательная инициатива о производстве муниципально-территориального изменения⁴⁰⁶.
- 3) о признании незаконным заключения Комиссии по организации и проведению публичных слушаний⁴⁰⁷.
- 4) о признании незаконным порядка подготовки и проведения заседания представительного органа; о признании незаконным действий по изготовлению и опубликованию протокола публичных слушаний, и итогового документа публичных слушаний; о возложении обязанности по изготовлению и опубликованию иного протокола⁴⁰⁸.
- 5) о признании несостоявшимся публичных слушаний⁴⁰⁹.

Суды разрешая подобные дела, отказывают в удовлетворении заявленных исковых требований, строят аргументацию следующим образом⁴¹⁰. Первоначально оценивается процедура организации и проведения публичных слушаний, порядок принятия решения представительным органом, которым выражено согласие

⁴⁰⁵ Решение Волоколамского городского суда Московской области от 7 июня 2019 г. по делу № 2а-787/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴⁰⁶ Решение Рузского районного суда Московской области от 15 августа 2017 г. по делу № 2а-1012/2017[Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴⁰⁷ Решение Щелковского городского суда Московской области от 28 февраля 2019 г. по делу № 2а-990/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴⁰⁸ Решение Раменского городского суда Московской области от 12 апреля 2019 г. по делу № 2а-2936/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴⁰⁹ См.: 1) Решение Одинцовского городского суда Московской области от 6 марта 2019 г. по делу № 2а-2232/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». 2) Решение Одинцовского городского суда Московской области от 23 января 2019 г. по делу № 2а-944/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴¹⁰ По спорам, связанным с оспариванием решений представительных органов поселений, которыми было выражено согласие населения на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в результате которого образуется муниципальный округ (ч. 3.1-1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ) аргументация судов строиться таким же образом. См., например: Решение Малопургинского районного суда Удмуртской Республики от 25 мая 2020 г. по делу № 2 а-418/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

населения муниципального образования с точки зрения соблюдений норм законодательства о местном самоуправлении.

В дальнейшем отмечается, что оспариваемое решение не нарушает права и законные интересы административного истца, а результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер. Довольно часто суды ссылаются на правовую позицию Конституционного Суда РФ о правовой природе публичных слушаний высказанной в определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О⁴¹¹.

В некоторых делах, административные истцы просили суд признать публичные слушания по вопросу преобразования муниципального образования и протокол публичных слушаний недействительными⁴¹².

Например, группа граждан обратилась с административным иском в суд с требованием об оспаривании решения Совета депутатов сельского поселения, которым выражено согласие населения поселения на преобразование поселений, входящих в состав Верещагинского муниципального района Пермского края, путём их объединения, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований.

Административные истцы заявленное требование аргументировали тем, что вопрос о производстве муниципально-территориального изменения был одобрен представительным органом с нарушениями требований законодательства, без проведения публичных слушаний и получения согласия населения поселения, что нарушает их права на осуществление местного самоуправления.

Верещагинский районный суд Пермского края в решении от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 отказал в удовлетворении иска отметив, что публичные слушания по вопросу преобразования муниципального образования в сельском поселении были проведены, что подтверждается заключением о результатах

⁴¹¹ По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»: определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. N 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

⁴¹² Решение Нытвенского районного суда Пермского края от 29 апреля 2019 г. по делу № 2а-403/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

публичных слушаний, согласно которому в публичных слушаниях принял участие 110 человек.

В итоге суд пришел к выводу, что оспариваемое решение представительного органа сельского поселения соответствует требованиям Федерального закона № 131-ФЗ, принято в пределах компетенции, с учетом результатов проведенных публичных слушаний⁴¹³. Стоит отметить, что это типичная аргументация для подобных дел.

В подавляющем большинстве дел административными истцами оспаривались решения представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения муниципального образования на производство муниципально-территориального изменения. В судебной практике встречаются единичные дела об оспаривании решения представительного органа, которым не было дано согласие на преобразование муниципальных образований.

Так, Киселева Т.В. оспаривала решение Совета депутатов городского поселения Запрудня Талдомского района об отказе в объединении территории городского поселения Запрудня с территориями городских поселений Вербилки, Северный, Талдом, сельскими поселениями Гуслевское, Ермолинское, Квашенковское, Темповое Талдомского муниципального района Московской области принятное с учетом результатов публичных слушаний, на которых было выявлено отрицательное мнение населения поселения на данное преобразование⁴¹⁴.

2. Дела об оспаривании действий должностных лиц органов местного самоуправления, связанных с организацией и проведением публичных слушаний по вопросу преобразования муниципального образования⁴¹⁵ или действия по

⁴¹³ Решение Верещагинского районного суда Пермского края от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴¹⁴ Решение Талдомского районного суда Московской области от 8 февраля 2017 г. по делу № 2а-105/2017 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

⁴¹⁵ Решение Чердынского районного суда Пермского края от 14 мая 2019 г. по делу № 2а-154/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

принятию представительным органом решения, которым выражено согласие населения на производство муниципально-территориального изменения⁴¹⁶.

3. Дела об оспаривании решений избирательной комиссии, представительного органа муниципального образования об отказе инициативной группе в проведении голосования по вопросу преобразования муниципального образования⁴¹⁷.

4. Дела об оспаривании законов субъектов РФ, которыми оформлено преобразование муниципальных районов в городские округа.

Как показывает анализ судебной практики по рассмотрению споров в сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований характеризуется в основном подачей индивидуальных административных исковых заявлений.

Это обусловлен тем, что действующие законодательство во многом нацелено на индивидуальную защиту в рамках административного судопроизводства.

В части ч. 15 ст. 24 ГрК РФ закрепляется ограничение права судебного оспаривания генерального плана, в суд могут обратиться только правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, при условии что их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения генерального плана.

В науке муниципального права, некоторые исследователи рассматривают данное законоположение в качестве необоснованного ограничения, в силу того, что генеральный план затрагивает интересы населения муниципального образования в целом, а не только правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Решение Талдомского районного суда Московской области от 20 февраля 2018 г. по делу № 2а-152/18 // ГАС РФ «Правосудие».

⁴¹⁷ Решение Ступинского городского суда Московской области от 28 апреля 2017 г. по делу № 2а-1148/2017 // ГАС «Правосудие».

⁴¹⁸ Гурнак Е.В. Указ. Соч. С. 72-81.

В практике конституционного правосудия неоднократно рассматривался вопрос о конституционности положений ч. 15 ст. 24 ГрК РФ, как ограничивающей право на доступ к правосудию.

Впервые вопрос о конституционности данных законоположений был рассмотрен Конституционным Судом РФ в определении от 16 июля 2009 г. № 1038-О-О по жалобе гражданина Д.Н. Дмитриева. По мнению заявителя «... оспариваемые им законоположения предоставляют право обращаться в суд в связи с оспариванием генерального плана и действий по отнесению содержащихся в нем сведений к секретным только определенным в них субъектам, не предоставляя данного права другим гражданам, чем нарушаются его право на информацию о состоянии окружающей среды и право на судебную защиту»⁴¹⁹. Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Д.Н. Дмитриева, как не отвечающей критериям допустимости.

Более детальное вопрос о конституционности ч. 15 ст. 24 ГрК РФ, как ограничивающей гарантии судебной защиты был рассмотрен Конституционным Судом в определении от 26 мая 2016 г. № 1160-О.

Общество с ограниченной ответственностью «Русь» оспаривало конституционность ч. 15 ст. 24 ГрК РФ, по мнению заявителя, данные законоположения ограничивают права заявителя на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба, а также возможность оспаривания в суде решений органов местного самоуправления, не соответствует ч. 2 ст. 46 и ст. 52 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ не поддержал позицию заявителя и признал жалобу не отвечающим критериям допустимости. Суд отметил, что, исходя из материалов дела, заявитель, оспаривая в рамках административного судопроизводства правовой акт, который не затрагивает права и интересы общества и поэтому его нельзя признать заинтересованным лицом, т.к. требование

⁴¹⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дмитрия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 15 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьей 10 Закона Российской Федерации "О государственной тайне": определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. N 1038-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

заявителя связано с возможностью заключения договора аренды. спариваемые нормы заявителем невозможno рассматривать как нарушающие его конституционные права в указанном им аспекте в его конкретном деле⁴²⁰.

В отношение правил землепользования и застройки в градостроительном законодательстве подобных ограничений не закрепляется. В ч. 4 ст. 32 ГрК РФ допускается возможность оспорить в судебном порядке решение об утверждении правил землепользования и застройки физическими и юридическими лицами. Конституционность данных законоположений также была рассмотрена Конституционным Судом РФ в определении от 25 октября 2016 г. № 2302-О.

Гражданин А.Б. Борисов в своей жалобе оспаривал конституционность ч.1 ст. 208 КАС РФ, п. 1 ст. 5 Земельного кодекса РФ, ч. 1 ст. 5 и ч. 4 ст. 32 ГрК РФ. Заявитель считал, что оспариваемые нормы создаю препятствия оспорить в судебном порядке правила землепользования и застройки, гражданам, которые проживают в муниципальном образовании.

Конституционный Суд отказал в принятии данной жалобы, т.к. она не отвечала критериям допустимости. По мнению Конституционного Суда РФ, в административном процессуальном законодательстве содержаться нормы, которые конкретизируют конституционную норму ст. 46 Конституции РФ. По общему правилу закреплял, что судебная защита гарантируется любому лицу исключительно при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

Кроме того, Суд обратил внимание, что оспаривание гражданами решения об утверждении правил землепользования и застройки, которое предусмотрено ч. 4 ст. 32 ГрК РФ «... осуществляется с учетом общего критерия обжалования нормативных правовых актов, а именно при наличии оснований полагать, что права

⁴²⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Русь» на нарушение конституционных прав и свобод частью 15 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 26 мая 2016 г. № 1160-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушен или существует реальная угроза их нарушения данным актом»⁴²¹.

Подводя итоги можно **отметить следующие:**

1. Судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования возможна средствами конституционного и административного судопроизводства.

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. В частности, Конституционным Судом РФ было уточнено содержание критериев допустимости жалоб и, что следует понимать под применением закона в конкретном деле.

2. В Кодексе административного судопроизводства РФ население муниципального образования непосредственно не наделено административной процессуальной правосубъектностью. Положения Градостроительного кодекса РФ, закрепляющие возможность оспаривания генерального плана и правил землепользования и застройки ориентированы на возможность обращения в суд в индивидуальном порядке. Возможно выделить два способа защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования средствами административного судопроизводства.

Во-первых, категория процессуального законодательства «неопределенный круг лиц» является наиболее близкой к понятию «население муниципального

⁴²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 2302-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

образования». Следовательно, защита права населения на установление состава территории и границ муниципального образования, как неопределенного круга лиц возможна посредством обращения органов и должностных лицу указанных в КАС РФ с административным иском в суд.

Во-вторых, возможна обращение с коллективным административным исковым заявлением в порядке ст. 42 КАС РФ. Одним из условий подачи такого иска является многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов. Население муниципального образования возможно рассматривать в качестве группы с неопределенным числом её членов.

Исследование конституционно-правовых гарантий и практики реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования в настоящей главе позволило сделать **следующие выводы:**

1) 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. Введенное определение понятия «городской округ» в 2017 г. вступает во внутрисистемные противоречия с некоторыми положениями Федерального закона № 131-ФЗ, принятыми ранее.

2) Закрепление в мае 2019 г. нового вида муниципального образования – муниципальный округ позволяет говорить, что в системе территориальной организации местного самоуправления появляются элементы вариативности. Субъекты РФ могут использовать одноуровневую модель местного самоуправления на той части территории субъекта РФ, где применение двухуровневой модели является не целесообразным. Поэтому в субъектах РФ могут сформироваться три основные модели территориальной организации местного самоуправления.

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.

3) 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-территориальные изменения.

4) Механизм судебной защиты права на установления состава территории и границ муниципального образования возможен средствами конституционного и административного судопроизводства.

Глава 3. Проблемы развития и совершенствования законодательства о территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации

3.1. Правовые модели территориальной организации публичной власти в субъектах РФ: опыт Сибирского федерального округа

Соотношение территориальной организации местного самоуправления и административно-территориальное устройства субъектов РФ в науке конституционного и муниципального права рассматривается в качестве краеугольного вопроса, одним из важнейших направлений муниципально-правовой политики⁴²². В этом плане показательно утверждение А.Н. Кокотова, что административные единицы, такие как сельсовет, район были вытеснены двухуровневой моделью организации местного самоуправления. «В результате в значительной мере «провисло» законодательство субъектов Федерации об административно-территориальном устройстве»⁴²³.

Некоторыми исследователями ставится вопрос о целесообразности правового регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ⁴²⁴. Поэтому определим место и роль административно-территориального устройства субъектов РФ на современном этапе, и выявим как соотносится территориальная организация местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ.

Первоначально рассмотрим подходы к определению понятия «административно-территориальное устройство субъектов РФ».

В науке конституционного и муниципального и законодательстве субъектов РФ отсутствуют единые подходы к определению термина «административно-территориальное устройство». В юридической литературе существует множество

⁴²² См.: 1) Костюков А. Н. Основные направления муниципально-правовой политики в России // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 585-597. 2) Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 10.

⁴²³ Кокотов А. Н. Некоторые направления современных конституционно-правовых исследований // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 4. С. 4.

⁴²⁴ См.: Щедрин Н.В., Шарнина Л.А. Пределы законодательного усмотрения при нормативно-правовом регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов Федерации // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 2 (31). С. 41-48.

подходов к определению данной категории. Наиболее развернутые дефиниции были даны С.А. Авакьяном, Е.И. Козловой.

С.А. Авакьян определяет административно-территориальное устройство, как «... деление территории государства, а в федеративном государстве – его субъектов на части – территориальные единицы, в рамках которых осуществляются определенные государственные функции и (или) самоуправление населения (местное самоуправление)»⁴²⁵.

Е.И. Козлова считает, что административно-территориальное устройство государства представляет собой «... разделение его территории на определенные части, в соответствии с которым обеспечивается необходимость осуществления федеральной государственной власти на всей территории РФ, а также строится система местного самоуправления»⁴²⁶.

По словам Ю.В. Ермолаевой административно-территориальное устройство субъектов РФ – это законодательно закупленная система взаимосвязанных территориальных элементов (составных частей территории) субъекта Федерации, в пределах которых осуществляются полномочия органов государственной власти РФ и её субъектов⁴²⁷.

С.В. Нарутто определяет административно-территориальное устройство субъекта РФ, как «... разделение его территории на части – административно-территориальные единицы, в рамках которых в субъектах РФ осуществляется управление государственными делами и отражаются их исторические, национальные, культурные и социально-экономические особенности»⁴²⁸.

В законодательстве субъектов РФ в пределах Сибирского федерального округа в большинстве случаев определяет данное понятие.

В Законе Томской области отмечается, что административно-территориальное устройство Томской области – территориальная организация

⁴²⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. Т. 2. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С.152.

⁴²⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – Москва: Проспект, 2012. С. 303.

⁴²⁷ Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы / Ю.В. Ермолаева. – Саратов: Изд-во «Научная книга», 2015. С. 155.

⁴²⁸ См.: 1) Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаева И.А., Алебастроva И.А. Территория в публичном праве: монография. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. С. 118. 2) Нарутто С.В. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации // Городское управление. 2013. № 1 (198). С. 44.

области, установленная в соответствии с настоящим Законом для осуществления функций государственного управления, представляющая собой разделение области на определенные части (административно-территориальные единицы)⁴²⁹. В Законе Республики Хакасия значится, что административно-территориальное устройство Республики Хакасия - законодательно устанавливаемый порядок территориальной организации Республики Хакасия, представляющий собой систему имеющихся в Республике Хакасия административно-территориальных единиц, в целях обеспечения управляемости территорий и их социально-экономического развития⁴³⁰.

При определении понятия «административно-территориальное устройство субъектов РФ» в региональном законодательстве, называются следующие существенные признаками: «территориальная организация субъекта РФ» (в Омской⁴³¹, Томской областях, Республике Алтай⁴³², Красноярском крае⁴³³, Республике Тыва⁴³⁴, Кемеровской области⁴³⁵) или «законодательно установленная система территориальной организации» (Новосибирская область⁴³⁶), «система административно-территориальных образований» (Иркутская область⁴³⁷) либо «законодательно устанавливаемый порядок территориальной организации» (Республика Хакасия).

⁴²⁹ Об административно-территориальном устройстве Томской области: закон Томской области от 17 декабря 2009 г. № 2852 // Томские новости. 2009. 24 декабря.

⁴³⁰ Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия: закон Республики Хакасия от 5 мая 2004 г. N 20 // Вестник Хакасии. 2004. № 22.

⁴³¹ Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения: Закон Омской области от 15 октября 2003 г. N 467-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2003. N 3(36). Ст. 1997.

⁴³² Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 10 ноября 2008 г. N 101-РЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. N 54(60). С. 3.

⁴³³ Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10 июня 2010 г. N 10-4763 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. N 31(402).

⁴³⁴ Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва: Конституционный закон Республики Тыва от 12 декабря 2011 г. N 1054 BX-1 // Шын. 2011. 20 дек.

⁴³⁵ Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 27 декабря 2007 г. N 215-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2008. N 71. II часть.

⁴³⁶ Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области: закон Новосибирской области от 16 марта 2006 г. N 4-ОЗ // Советская Сибирь. 2006. 28 марта.

⁴³⁷ Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: закон Иркутской области от 21 июня 2010 г. N 49-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. N 21 (том 1).

Таким образом, обобщая имеющиеся точки зрения, сложившиеся в научной литературе и законодательные дефиниции административно-территориального устройства субъектов РФ можно сформулировать следующие определение – территориальная организация субъекта РФ, представляющая собой разделение его территории на административно-территориальные единицы и населенные пункты в целях осуществления государственного управления.

Цель административно-территориального устройства субъектов РФ в законодательстве субъектов РФ в пределах СФО формулируется различным образом. В некоторых законодательных актах субъектов РФ в качестве цели административно-территориального устройства указывается осуществление функций государственного управления (Томская область, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область). Другие субъекты РФ (Новосибирская область, Омская область, Республика Тыва), напротив цель формулируют как 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.

Видится, что при определении в качестве цели административно-территориального устройства субъектов РФ осуществление не только функций государственного управления, но и местного самоуправления является не обоснованным. В данном случае, происходит дублирование цели территориальной организации местного самоуправления. Именно эта система имеет цель организацию и функционирование местного самоуправления.

На сегодняшний день, взаимосвязь административно-территориального устройства субъектов РФ с осуществлением государственного управления является условной. Федеральным законом № 131-ФЗ введена двухуровневая модель местного самоуправления, субъекты РФ не могут образовывать в своих административно-территориальных единицах местные органы государственной власти общей компетенции.

Следует согласиться с мнением А.Н. Кокотова, что обособление административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления изменило функциональные задачи административно-территориальных единиц (населенных пунктов), которые перестали быть опорными единицами публичного управления в регионах⁴³⁸.

В административно-территориальных единицах субъекты РФ могут создаваться только территориальные исполнительные органы государственной власти специальной компетенции.

В данном случае видится верным утверждение И.В. Лексина, что только в некоторых субъектах РФ административно-территориальные единицы выступают округами общего управления (например, округа и районы г. Москвы, районы г. Санкт-Петербурга). Административно-территориальное деление в большей части субъектов РФ выступает основой для пространственных пределов деятельности территориальных подразделений региональных органов исполнительной власти специальной компетенции⁴³⁹.

Отдельную дискуссию в научной литературе составляет вопрос в чьем ведении находится законодательство об административно-территориальном устройстве субъектов РФ.

Конституция СССР 1977 г.⁴⁴⁰ закрепляла, что Союзная республика определяет свое краевое, областное, окружное, районное деление и решает иные вопросы административно-территориального устройства. В 1982 г. был принят Указ Президиума ВС РСФСР⁴⁴¹, который урегулировал вопросы в сфере административно-территориального устройства РСФСР. Стоит отметить, что данный Указ продолжает действовать в настоящее время, и не признан утратившим силу.

⁴³⁸ Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 44.

⁴³⁹ Лексин И.В. Дуализм территориального состава Российской Федерации и её субъектов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С.345-346.

⁴⁴⁰ Конституция (Основной Закон) СССР от 7 ноября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁴⁴¹ О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. // Свод законов РСФСР. 1988. Т.1. Ст. 51.

После подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г.⁴⁴² произошло изменение конституционно-правового статуса краев, областей, автономных округов, автономной области и городов Москвы и Санкт-Петербурга из разряда административно-территориальных единиц они получили статус субъектов РФ⁴⁴³. Федеративным договором были разграничены полномочия РФ и ее субъектов в сфере административно-территориального устройства. Для краев, областей, городов Москва и Санкт-Петербург, автономных округов и автономной области было закреплено, что установление общих принципов территориального деления⁴⁴⁴ относится к совместному ведению указанных субъектов РФ и РФ. Республики вопросы своего административно-территориального устройства решали самостоятельно. Впоследствии в Конституцию РФ 1978 г. были внесены соответствующие изменения⁴⁴⁵. В 1993 г. был разработан проект «Основ законодательства РФ об административно-территориальном устройстве краев, областей, автономных округов, автономных областей, города Москвы и Санкт-Петербурга»⁴⁴⁶, однако он не был принят Верховным Советом РФ.

Отношения в сфере административно-территориального устройства субъектов РФ не регламентируются Конституцией РФ 1993 г. и не разграничиваются полномочия в указанной сфере. Конституционный пробел был восполнен практикой конституционного правосудия. В постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П суд отметил, что «... в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении

⁴⁴² Федеративный договор был составной частью Конституции РСФСР 1978 г. Более подробнее об этом См.: Сафина С.Б. Договоры в конституционном законодательстве республик в составе Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2018. № 1 (157). С. 60-61.

⁴⁴³ См.: Федерализм, верховенства права и права человека: коллективная монография / Авт. коллектив: А.Ю. Головкова, М.В. Гончаров, Н.Е. Колобаева, С.С. Кузнецова, А.Н. Мочалов, С.Э. Несмиянова, М.С. Саликова. Под ред. М.С. Саликова – Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2020. С. 37.

⁴⁴⁴ Пункт «в» ч. 1 ст. II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации от 31 марта 1992 г. и Пункт «в» ч. 1 ст. II Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/#block_200 (дата обращения 03.04.2017).

⁴⁴⁵ Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

⁴⁴⁶ О проекте Основ законодательства РФ об административно-территориальном устройстве краев, областей, автономных округов, автономных областей, города Москвы и Санкт-Петербурга: Постановление Президиума ВС РФ от 12 июля 1993 г. № 5362-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 30. Ст. 1117.

республик, входящих в состав Российской Федерации, - их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве Удмуртская Республика вправе решить сама ...»⁴⁴⁷. В последующих своих решениях Конституционный Суд РФ подтвердил и уточнил данную правовую позицию⁴⁴⁸. Подобного подхода придерживается и Верховный Суд РФ, и суды общей юрисдикции в своей практике⁴⁴⁹.

Вопрос в чем ведении находится административно-территориальное устройство субъектов РФ в юридической науке представляет предмет научной дискуссии. Большинство ученых считаю, что административно-территориальное устройство субъектов РФ находится в ведении субъектов РФ⁴⁵⁰, некоторые правоведы относят к предмету совместного ведения РФ и её субъектов⁴⁵¹. Представляется, что административно-территориальное устройство субъектов РФ относится к предмету ведения субъектов РФ.

Важное значение имеет вопрос о содержании, пределах, и реальности полномочий субъектов РФ в сфере административно-территориального устройства субъектов РФ.

Административно-территориальные единицы, Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. «О наименованиях географических объектов»⁴⁵² (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ) были отнесены к числу географических объектов.

⁴⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

⁴⁴⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6.

⁴⁴⁹ См.: 1) Определение Верховного Суда РФ от 27 сентября 2006 г. по делу № 72-Г06-8 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2010 г. по делу № 88-Г10-9 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 3) Решение Пермского краевого суда от 10 октября 2012 г. по делу № 3-173-2012 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵⁰ См.: 1) Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. док. юрид. наук, проф. И.В. Выдрин. – М.: Юрлитинформ, 2015. С. 297. 2) Гагиев А. К. Проблемы территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 45. 3) Авакян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. С. 50. 4) Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. Монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 417.

⁴⁵¹ Ермолаева Ю.В. Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ территориального устройства субъектов России // Право. Законодательство. Личность. 2014. № 1(18). С. 41.

⁴⁵² О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ // Российская газета. 1997. 24 декабря.

Пунктом «р» ст. 71 Конституции РФ устанавливается, что наименования географических объектов находятся в ведении Российской Федерации. Получается ряд полномочия в сфере административно-территориального устройства субъектов РФ законодательно были отнесены к полномочиям по предмету ведения в области наименования географических объектов. И.А. Кравец приходит к выводу, что Федеральный закон № 152-ФЗ был направлен «... на перераспределение полномочий в области переименования различных территориальных образований в пользу федеральных органов государственной власти»⁴⁵³.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, Федеральным законом № 152-ФЗ был наделен полномочиями по рассмотрению предложений о присвоении наименований или о переименовании географических объектов, информированию населения соответствующих территорий о необходимых затратах и выявлению его мнения об указанных предложениях. Наименование и переименование административно-территориальных единиц осуществляется постановлением Правительства РФ (за исключением административных центров (столиц) субъектов РФ, городов, осуществляемое федеральным законом – по представлению законодательного (представительного) органа субъекта РФ). Например, постановлением Правительства РФ от 18 февраля 2013 г. № 130 деревня Малая Романова в Усольском районе Пермского края была переименована в деревню Малое Романово⁴⁵⁴.

Органы государственной власти субъектов РФ зачастую выходят за рамки предоставленных им полномочий в указанной области, что подтверждается материалами судебной практики⁴⁵⁵. Например, в Приморском крае в реестре

⁴⁵³ Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 464.

⁴⁵⁴ О присвоении наименования географическому объекту и переименовании географических объектов в Пермском крае: постановление Правительства РФ 18 февраля 2013 г. № 130 // Российская газета. 2013. 22 февраля.

⁴⁵⁵ См.: 1) Определение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2007 г. по делу № 4-Г07-7 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2) Определение Верховного Суда РФ от 12 ноября 2008 г. по делу № 71-Г08-25 Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 3) Определение Верховного Суда РФ от 18 мая 2011 г. по делу № 56-Г11-48 Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

административно-территориальных единиц и населенных пунктов Приморского края были изменены наименования населенных пунктов «... с целью согласования по правилам русского языка с измененной категорией населенного пункта». Законодательное Собрание Приморского края полагало, что «приведение в соответствие окончаний наименований пунктов со статусом населенного пункта не является переименованием». В решении от 9 ноября 2011 г. по делу № 3-127/11 Приморский краевой суд констатировал, что орган государственной власти субъекта РФ не наделен полномочием по изменению наименования населенного пункта с целью согласования по правилам русского языка с измененной категорией населенного пункта. Суд пришел к выводу, что Законодательное Собрание Приморского края превысило полномочия субъекта РФ в области наименования географических объектов⁴⁵⁶.

Следующим шагом в установлении «изъятий» из предмета правового регулирования субъекта РФ в сфере его административно-территориального устройства, стало внесение изменений в градостроительное и земельное законодательство.

Статья 84 Земельного кодекса РФ⁴⁵⁷ (далее – ЗК РФ) в редакции до декабря 2006 г. предусматривала, что «утверждение и изменение черты городских, сельских поселений осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким образом, до 2006 г. вопросы, связанные с установлением и изменением черты поселений, относились к компетенции органов государственной власти субъектов РФ и решались в рамках административно-территориального устройства субъектов РФ. Подобный вывод подтверждался судебной практикой.

Например, постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан была изменена черта села одного в Высокогорском районе. Прокурор обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству

⁴⁵⁶ Решение Приморского краевого суда от 9 ноября 2011 г. по делу № 3-127/11 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁵⁷ Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

указанного постановления. По мнению прокурора, Кабинет Министров вышел за рамки совей компетенции.

Верховный Суд РФ ссылаясь на п. 3 ст. 84 ЗК РФ отметил, что утверждение и изменение черты городских и сельских поселений относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Пунктом 4 ст. 10 Земельного кодекса Республики Татарстан и ст. 11 Закона Республики Татарстан «Об административно-территориальном устройстве» установление и изменение границ (черты) населенных пунктов в Республике отнесено к полномочиям Кабинета Министров Республики Татарстан. Верховный Суд РФ признал несостоятельными доводы прокурора о необходимости учета мнения населения ссылаясь на п. 4 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при изменении черты населенного пункта, т.к. они не могут применяться при регулировании вопросов в сфере административно-территориального устройства⁴⁵⁸.

Федеральным законом от 18 декабря 2006 г.⁴⁵⁹№ 232-ФЗ ст. 84 ЗК РФ была изложена в новой редакции, закрепляющая, что установлением и изменением границ населенных пунктов является: «1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования; 2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях)». Получается, что органы государственной власти субъектов РФ включая в систему своего административно-территориального устройства населенные пункты не обладают полномочиями по установлению и изменению границ населенных пунктов. Согласно ст. 20, 24 ГрК РФ схемы

⁴⁵⁸ Определение Верховного Суда РФ от 11.07.2007 по делу № 11-Г07-15 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵⁹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельный законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч.1). Ст. 5498.

территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, городских округов, в том числе внесённые в них изменения утверждаются представительными органами муниципальных образований.

Правовой статус некоторых административно-территориальных единиц определяется нормами федерального законодательства. В законодательстве субъектов РФ в систему административно-территориального устройства включается закрытое административно-территориальное образование (далее - ЗАТО). Например, в Томской области, ЗАТО наделено статусом города⁴⁶⁰. В Красноярском крае, ЗАТО рассматривается в качестве административно-территориальной единицы⁴⁶¹. Правовой статус, порядок создания, преобразования и упразднения ЗАТО регулируется Законом России от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»⁴⁶². Решение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ.

Таким образом, можно выявить тенденцию в федеральном законодательстве, направленную на «сужение» содержания предмета ведения субъектов РФ и отсутствие у них реальных полномочий в сфере административно-территориального устройства.

Теперь рассмотрим, как соотносится административно-территориальное устройство субъектов РФ и территориальная организация местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ в своей практике сформулировал следующую правовую позицию о соотношении административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления. По мнению Конституционного Суда РФ: во-первых, «... вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований и

⁴⁶⁰ Об административно-территориальном устройстве Томской области: закон Томской области от 17 декабря 2009 г. № 2852 // Томские новости. 2009. 24 дек.

⁴⁶¹ Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 N 10-4763 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. N 31(402).

⁴⁶² Российская газета. 1992. 26 августа.

административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации связаны между собой, каждый из них имеет самостоятельное значение, обладает собственным юридическим содержанием...»; во-вторых, правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, административно-территориальное устройство субъектов РФ – предмет исключительного ведения субъектов РФ; в-третьих, правовое регулирование субъектом Федерации административно-территориального устройства «...не может, однако, подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления ...»; в-четвертых, «... территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно - территориальным делением...»⁴⁶³.

В юридической науке отсутствует единая точка зрения в вопросе соотношения административно-территориальное устройство субъектов РФ и территориальная организация местного самоуправления.

Некоторые исследователи исходят из того, что у административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления различное целевое, функциональное предназначение.

⁴⁶³ 1) По делу о проверке конституционности п.1 ст.2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда: постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1996 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6. 2) Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Боева Алексея Георгиевича, Лапковской Ольги Васильевны, Листрового Андрея Николаевича и Уланова Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав абзацем третьим части 1 статьи 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Законом Красноярского края "О внесении изменений в Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск" и постановлением Совета Администрации Красноярского края "Об объединении населенных пунктов: определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2006 года № 469-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2. 3) По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 года № 171-О-П // Собрание законодательства РФ. 2007. № 21. Ст. 2561.

Такой подход представлен в работах Н.С. Бондаря, А.Н. Черткова, Н.Л. Пешина⁴⁶⁴, Ю.В. Ермолаевой⁴⁶⁵ и др.

По словам Н.С. Бондаря «... муниципально-территориальная организация и административно-территориальное устройство имеют собственное социально-правовое, свои юридические цели, задачи, функции и недолжны отождествляться, подменяться друг другом»⁴⁶⁶.

А.Н. Чертков считает, что соотношение территориально организации местного самоуправления и административно-территориального устройства определяется их различным функциональных назначением⁴⁶⁷.

И.В. Лексин считает оправданным разделение территориальных единиц административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления⁴⁶⁸.

И.В. Лексин, между тем, приходит к выводу, что «... нет необходимости стремиться и к строгому законодательному разграничению понятий административно-территориального деления и муниципального устройства ...»⁴⁶⁹.

И.В. Лексин полагает, что отсутствие либо наличие правосубъектности выступает главным различием между территориальными единицами законодательства о местном самоуправлении и об административно-территориальном устройстве⁴⁷⁰.

Л.А. Шарнина более критично высказывается по проблеме соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления. По мнению Л. А. Шариной «в условиях отсутствия реальной связи административно-территориального деления с организацией государственного управления и территориального наложения

⁴⁶⁴ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Абзац 1300.

⁴⁶⁵ 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. С. 27.

⁴⁶⁶ Бондарь Н.С. Указ. Соч. С. 101.

⁴⁶⁷ 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. С. 34.

⁴⁶⁸ Лексин И.В. Указ. Соч. С. 348.

⁴⁶⁹ Там же. С. 343.

⁴⁷⁰ Там же. С. 348.

административно-территориального деления на муниципально-территориального деление установление административно-территориального деления субъекта Федерации, лишено видимого правового смысла»⁴⁷¹. В итоге автор приходит к выводу, что «... идея несводимости рассматриваемых видов территориального деления в настоящее время, при совпадении территории административно-территориальных единиц и муниципальных образований, не имеет практического значения и достаточных юридических оснований для нормативно-правового закрепления»⁴⁷².

Представляется, что при выяснении соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления, указание на различное предназначение данных институтов является некорректным. Как отмечалось ранее, в законодательстве субъектов РФ в пределах СФО различным образом определяется 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. Таким образом, у института административно-территориального устройства субъектов РФ отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной.

Видится, что при определении соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления необходимо учитывать следующие:

1. действующая система территориальной организации местного самоуправления во многом основывается на сложившейся системе административно-территориального устройства субъектов РФ. В Федеральном

⁴⁷¹ Шарнина Л.А. Указ. Соч. С. 50.

⁴⁷² Там же. С. 51.

законе № 131-ФЗ при определении отдельных видов муниципальных образований используются юридические конструкции законодательства субъектов РФ об административно-территориальном устройстве. В ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ городское поселение определяется как: город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Получается, при образовании городского поселения, необходимо учитывать наделен ли населенный пункт статусом города или поселка.

В законодательстве субъектов РФ в пределах СФО специально оговаривается взаимосвязь производства изменений в территориальной организации местного самоуправления и изменений в административно-территориальном устройстве субъектов РФ.

В Законе Красноярского края отмечается, что если изменения в административно-территориальном устройстве влекут изменения территориальной организации местного самоуправления или приводят к несовпадению границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований, то такие законы вступают в силу не ранее дня вступления в силу законов края об изменении границ и (или) преобразовании (упразднении) муниципальных образований.

В ч. 2 ст. 13 Закона Республики Алтай закрепляется, что изменение границ населенных пунктов, границ муниципальных образований, осуществляется после изменения границ соответствующих муниципальных образований или одновременно с ними.

Частью 1 ст. 4 Конституционного закона Республики Тыва оговаривается, что административно-территориальное Республики Тыва устанавливается и изменения с учетом муниципально-территориального деления республики.

2. при выяснении соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления следует учитывать, 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.

Исследование законодательства субъектов РФ об административно-территориальном устройстве в пределах СФО позволяет выделить две модели правового регулирования соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления. Критерием для выделения моделей является включение или не включение в систему административно-территориального устройства муниципальных образований.

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

Вторая модель (Республика Алтай, Республика Тыва, Новосибирская область) характеризуется тем, что в законодательстве данных субъектов РФ, в систему административно-территориального устройства включаются муниципальные образования наряду с иными единицами.

В Республике Алтай, административно-территориальными единицами признаются: город, район (аймак), сельское поселение. В Республике Тыва, административно-территориальными единицами являются: кожууны (муниципальные районы); города республиканского значения; города районного значения; поселки городского типа; сумоны. Территориальными единицами: село и арбан.

В систему административно-территориального устройства Новосибирской области входят: населенные пункты определенной категории и вида, районы Новосибирской области и муниципальные образования.

Проведенный анализ законодательства субъектов РФ в пределах СФО об административно-территориальном устройстве позволяет выявить ряд дефектов правового регулирования общественных отношений в указанной сфере.

Во-первых, в законодательстве некоторых субъектов РФ отдельные административно-территориальные единицы закрепляются名义上. В Новосибирской области в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц закрепляются города областного и районного значения. Однако в законодательстве Новосибирской области не содержится критериев для дифференциации городов на города областного и районного значения. Кроме того, согласно реестру населённых пунктов Новосибирской области, на сегодняшний день города областного и районного значения не образованы⁴⁷³.

Во-вторых, некоторые субъекты РФ в пределах СФО включают в систему административно-территориального устройства муниципальные образования – вторая модель (Республика Тыва, Республика Алтай, Новосибирская область). Данный подход представляется спорным, т.к. при таком подходе региональные законодатели отчасти опровергают свои конституционно-уставные предписания о том, что административно-территориальное устройство — это предмет ведения субъектов РФ. Потому-что регулирование правового статуса муниципальных образований относится к предмету совместного ведения РФ и её субъектов.

Таким образом, можно сделать **следующие выводы:**

1) В законодательстве субъектов РФ в пределах СФО, отсутствует единые подходы к определению термина «административно-территориальное устройство субъектов РФ». В законодательстве субъектов РФ при определении данной категории указываются различные характеристики: «территориальная организация субъекта РФ» (Омская область, Томская область, Республика Алтай, Красноярский край, Республика Тыва, Кемеровская область) или «законодательно установленная система территориальной организации» (Новосибирская область), «система

⁴⁷³ Реестр населенных пунктов Новосибирской области (подготовлен департаментом организации управления администрации Новосибирской области) // Советская Сибирь. 2007. 31 июля.

административно-территориальных образований» (Иркутская область) либо «законодательно устанавливаемый порядок территориальной организации» (Республика Хакасия).

2) В законодательстве субъектов РФ в пределах СФО различным образом определяется целевое предназначение административно-территориального устройства субъектов РФ. Некоторые субъекты РФ в качестве цели административно-территориального устройства определяют осуществление функций государственного управления (Томская область, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область). Другие субъекты РФ определяют в качестве цели осуществление функций государственного управления и местного самоуправления (Новосибирская область, Омская область, Республика Тыва). Третий, не связывают административно-территориальное устройство с осуществлением управления (Республика Хакасия).

3) Доказано, что у института административно-территориального устройства субъектов РФ 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.

4) Правовое регулирование административно-территориальное устройства субъектов РФ находится в ведении субъектов РФ. Выявлена тенденция в федеральном законодательстве, направленная на «сужение» содержания предмета ведения субъектов РФ и отсутствие у них реальных полномочий в сфере административно-территориального устройства.

5) На основе исследования законодательства субъектов РФ в пределах СФО об административно-территориальном устройстве, выделено две модели правового регулирования соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления. Первая модель (представлена в Омской, Томской, Иркутской областях, Республиках Хакасия, Алтайском, Красноярском крае) характеризуется

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

3.2. Проблемы нормативного обеспечения и совершенствования законодательства о местном самоуправлении

Рассмотрение законодательства о местном самоуправлении и практики его реализации, позволило выявить проблемы участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений и правового статуса отдельных видов муниципальных образований, что говорит о необходимости совершенствования правового регулирования в указанной сфере.

Исследование изменений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ в период с 2007 по 2019 г. позволило выявить тенденцию в федеральном законодательстве направленной на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной демократии на выражение согласия населения решением представительного органа муниципального образования. Подобное правовое регулирующее привело к смешиванию правовых понятий «согласие населения» и «мнение населения» используемых в главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ. Поэтому такое законодательное регулирование следует рассматривать в качестве отступлений от одного из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции.

Преобладание опосредованных форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений не учитывает приоритеты государства, направленные на создание дополнительных механизмов вовлечения и участия граждан в решении вопросов в сфере развития территорий, закрепляемых в документах стратегического планирования. В основах государственной политики региональной развития РФ на период до 2025 г. в качестве средства достижения одной из задач государственной политики регионального развития определяется необходимость повышения гражданской активности граждан «... при решении вопросов социально-экономического и

политического развития территорий, а также механизмов учета мнения населения при решении указанных вопросов»⁴⁷⁴.

Представляется возможным, внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие корректировку форм и степени участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений⁴⁷⁵. Ключевым критерием, определяющим выбор формы участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления (непосредственной или опосредованной) должна быть значимость (важность) муниципально-территориального изменения (т.е. насколько изменение затрагивает интересы большинства населения муниципального образования), который должен найти свое закрепление в положениях Федерального закона № 131-ФЗ.

На основе данного критерия все муниципально-территориальные изменения, предусмотренные законодательством о местном самоуправлении должны быть дифференцированы на две группы:

- 1) существенные муниципально-территориальные изменения;
- 2) несущественные муниципально-территориальные изменения.

При изменении границ муниципальных образований критерием, определяющим существенность муниципально-территориального изменения, является отнесение территорий отдельно входящих населенных пунктов и (или) поселений, входящих в состав муниципального района, муниципального, городского округа, поселения к другим муниципальным образованиям (ч. 2, 2.1, 2.2, 2.3, 3 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ).

Критерием, определяющим существенность муниципально-территориального изменения при преобразовании муниципальных образований, является:

- 1) изменение правового статуса муниципального образования;

⁴⁷⁴ Подп. «д» п. 7 Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

⁴⁷⁵ Приложение № 2. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2) объединение или разделение поселений, городских, муниципальных округов или внутригородских районов либо объединение городского округа с муниципальным округом;

3) присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением или выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Целесообразно также отказаться от подхода, закрепленного в Федеральном законе № 131-ФЗ в 2014 г. предусматривающего возможность определения формы получения согласия населения уставом муниципального образования. В данном случае, органы местного самоуправления в своих уставах не могут закрепить в качестве формы получения согласия, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, т.к. в силу ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ голосование проводиться только в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Поэтому в своих уставах муниципальные образования могут закрепить форму получения согласия населения муниципального образования только в виде решения представительного органа или институтов муниципальной демократии, имеющих делиберативную природу.

При производстве существенных муниципально-территориальных изменений необходимо получение согласия населения муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии (голосования предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ или на сходах граждан).

В остальных случаях, достаточно выявления мнения населения муниципального образования, которое может быть выражено представительным органом муниципального образования. Участие местного населения в производстве таких муниципально-территориальных изменений может быть обеспечено использованием институтов муниципальной демократии имеющих делиберативную природу (публичные слушания, опросы граждан и др.).

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривается обязательное проведение публичных слушаний только в случае преобразования муниципальных образований (п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ). При изменении границ муниципальных образований в тех случаях, когда мнение населения муниципального образования выражается представительным органом муниципального образования Федеральным законом № 131-ФЗ не закрепляется обязательное проведение публичных слушаний.

В определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П Конституционный Суд РФ признал конституционной норму ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляющей возможность выражения мнения населения представительным органом муниципального образования. По мнению Суда, населению муниципального образования должна быть обеспечена возможность выразить свою позицию в отношении предполагаемых муниципально-территориальных изменений «... и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования». Конституционный Суд РФ обратил внимание, что положения ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ требуют конкретизации в законах субъектов РФ и (или) муниципальных правовых актах, и допускается возможность применения форм прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, используя публичные слушания или опрос граждан»⁴⁷⁶.

Анализ положений муниципальных правовых актов позволяет говорить, что только в некоторых актах органов местного самоуправления предусматривается обязательное вынесение на публичные слушания вопросов об изменении границ муниципальных образований⁴⁷⁷.

Как показывает практика, связанная с изменением границ муниципальных образований, в тех случаях, когда в муниципальных правовых актах, регламентирующих порядок организации и проведения публичных слушаний или

⁴⁷⁶ Пункт 3.3 мотивированной части определения Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

⁴⁷⁷ См.: 1) Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Рязани: решение Рязанской городской Думы от 10 апреля 2008 г. № 48-І // Рязанские ведомости. 2008. 12 апреля. 2) Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании - городской округ город Скопин Рязанской области: решение Скопинского городского Совета депутатов от 25 ноября 2005 г. № 224/29 // Скопинский вестник. 2005. 29 ноября.

опроса граждан прямо не закрепляется их проведение по указанному вопросу, они проводятся⁴⁷⁸.

В целях создания дополнительных гарантий участия населения муниципального образования в процедурах связанных с изменением границ муниципальных образований необходимо закрепить в положениях Федерального закона № 131-ФЗ обязательное проведение публичных слушаний или опроса граждан по вопросам изменения границ муниципальных образований. Конкретная форма участия населения должна определяться Уставом муниципального образования и (или) муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Исследование правового статуса городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, позволило выявить проблему финансовой обеспеченности и самостоятельности внутригородских районов. Частью 5 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что источники доходов бюджетов внутригородских районов закрепляются региональными законами и принимаемыми в соответствии с ними Уставами муниципальных образований. По общему правилу, источники доходов местных бюджетов зачисляются в бюджеты городских округов с внутригородским делением, если иное не установлено законом субъекта РФ и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований.

Во всех трех созданных городских округах с внутригородским делением (г. Челябинск, г. Самара, г. Махачкала) полномочия по установлению, введению в

⁴⁷⁸ См.: 1) О назначении публичных слушаний по проекту решения Воронежской городской Думы о согласовании изменений (уточнений) границ городского округа город Воронеж по смежству с Верхнекавским муниципальным районом и частью Рамонского муниципального района Воронежской области: постановление Администрации городского округа город Воронеж от 28 марта 2016 г. № 209 // Официальный сайт Администрации городского округа город Воронеж. URL: http://www.voronezh-city.ru/administration/normative_base/detail/16076 (дата обращения: 15.04.2019). 2) О назначении публичных слушаний по вопросу изменения границ муниципального образования «Чистопольский муниципальный район»: решение Совета Чистопольского района от 23 ноября 2018 г. № 39/3 // URL: http://chistopol.tatarstan.ru/reshenie.htm?pub_id=1669313 (дата обращения: 15.04.2019). 3) О назначении опроса граждан, проживающих на территории, затрагиваемой при изменении границы муниципальных образований Пензенской области: решение Пензенской городской Думы от 27 апреля 2018 г. № 945-44/6 // Официальный сайт Пензенской городской Думы. URL: https://pgduma.ru/_docs/resheniya-penzenskoy-gorodskoy-dumy/?yearid=210&subsection=226 (дата обращения: 15.04.2019).

действие и прекращению действия местных налогов отнесены к компетенции представительных органов городских округов с внутригородским делением⁴⁷⁹.

В положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации⁴⁸⁰ (далее – БК РФ) в налоговых доходах бюджетов внутригородских районов не предусмотрены нормативы отчисления от федеральных налогов и соборов, включая налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами, как это предусмотрено для поселений, муниципальных районов и городских округов. В ст. 61.4 БК РФ закрепляется, что законом субъекта РФ могут быть установлены единые для всех внутригородских районов нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов. В положениях ст. 63.1 БК РФ установлено, что муниципальным правовым актом представительного органа городского округа с внутригородским делением могут быть закреплены единые для всех внутригородских районов нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов.

В г. Челябинске установлены следующие нормативы отчислений в бюджеты внутригородских районов⁴⁸¹:

- 1) 100 % от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения.
- 2) 10% от налога на имущество физических лиц.
- 3) 3% от земельного налога.

⁴⁷⁹ См.: 1) О разграничении полномочий между представительным органом городского округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов: закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г № 72-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 23 декабря. 2) О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов: закон Самарской области от 6 июля 2015 г. № 74-ГД // Волжская коммуна. 2015. 7 июля. 3) Об отдельных вопросах местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов в его составе: Закон Республики Дагестан от 8 февраля 2016г. N 9 // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru>, 23.05.2016.

⁴⁸⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. 12 августа.

⁴⁸¹ Об утверждении Положения о межбюджетных отношениях в городе Челябинске (вместе с «Положением о межбюджетных отношениях в городе Челябинске»): решение Челябинской городской Думы от 23 декабря 2014 г. N 4/4 // Вечерний Челябинск. 2014. 26 декабря.

В городском округе Самара предусмотрены следующие единые нормативы отчислений в бюджеты внутригородских районов⁴⁸²:

- 1) 10 % от земельного налога;
- 2) 50 % от налога на имущество физических лиц;
- 3) 100 % от государственной пошлины за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции (рекламных конструкций, монтируемых и располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений, сооружений, за исключением оград (заборов) и ограждений железобетонных.

В г. Махачкала закреплены следующие нормативы отчислений в бюджеты внутригородских районов⁴⁸³:

- 1) 10 % от земельного налога;
- 2) 20 % от налога на имущество физических лиц;
- 3) 5% от единого налога на вмененный доход от отдельных видов деятельности;
- 4) 5% от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Представляется, что закреплённый в Бюджетном кодексе РФ подход изначально закладывает финансовую зависимость внутригородских районов и наполняемость бюджетов внутригородских районов зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением.

Как показывает анализ бюджетов внутригородских районов наполняемость бюджетов обеспечивается за счет межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. Например, доходная часть бюджета Ленинского внутригородского

⁴⁸² О межбюджетных отношениях в городском округе Самара: решение Думы городского округа Самара от 09 июля 2015 г. N 585 // Самарская Газета. 2015. 11 июля.

⁴⁸³ Об установлении единых для всех внутригородских районов города Махачкалы нормативов отчислений в бюджеты внутригородских районов города Махачкалы: решение Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" от 24 декабря 2015 г. 2015 N 4-2 // Махачкалинские известия. 2015. 31 декабря.

района г. Челябинска на 2019 г.⁴⁸⁴ составляет 69 748,2 тыс. руб. из них 49 448,2 тыс. руб. безвозмездные поступления (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет субвенции бюджета Челябинской области – 21 695,7 тыс. руб., дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет средств бюджета г. Челябинска – 27 752,5 тыс. руб.). Расходная часть бюджета 72 748,2 тыс. руб. дефицит 2 500,0 тыс. руб.

Доходная часть бюджета Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара на 2019 г.⁴⁸⁵ составляет 172 035,3 тыс. руб. из них: налог на имущество физических лиц 20 953,2 тыс. руб., земельный налог 27 182,0 тыс. руб., государственная пошлина – 5,0 тыс. руб., штрафы, санкции, возмещение ущерба – 1 015,5 тыс. руб. Межбюджетные трансферты в доходной части бюджета внутригородского района составляют 122 879,6 тыс. руб. Расходная часть бюджета Куйбышевского внутригородского района – 178 552,6 тыс. (дефицит 6 572,3 тыс. руб.).

В научной литературе справедливо отмечается, что установление нормативов отчислений в местные бюджеты следует рассматривать в качестве действенного механизмов регулирования муниципального развития⁴⁸⁶.

Поэтому в целях совершенствования финансовой обеспеченности внутригородских районов в положениях Бюджетного кодекса РФ следует закрепить зачисление в налоговые доходы бюджетов внутригородских районов от налога на доходы физических лиц по нормативу 3 %.

Совершенствование правового регулирования территориальной местного самоуправления и статуса отдельных видов муниципальных образований

⁴⁸⁴ О бюджете Ленинского внутригородского района Челябинского городского округа с внутригородским делением на 2019 год и на плановый период 2020 - 2021 годов: решение Совета депутатов Ленинского района города Челябинска от 20 декабря 2018 г. N 40/1 // Вечерний Челябинск. 2018. 26 декабря.

⁴⁸⁵ О бюджете Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара Самарской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Решение Совета депутатов Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара от 8 ноября 2018 г. N 171 // Самарская Газета. 2018. 10 ноября.

⁴⁸⁶ См.: 1) Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 18-19. 2) Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Овчинников И.И., Шугрина Е.С. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации // Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего. Под общей редакцией И. Н. Барцица (Серия «Аналитические обзоры Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» N12/2018). М., 2018. С. 92.

необходимо рассматривать, и с точки зрения принятых поправок к Конституции РФ в 2020 г.⁴⁸⁷ Поправками к Конституции РФ предусмотрено изменение редакций и дополнение трех статей главы 8 Конституции РФ (ст. 131, 132, 133), некоторые изменения затрагивают сферу территориальной организации местного самоуправления⁴⁸⁸.

Общим изменением является дополнение ст. 132 Конституции РФ частью 3 закрепляющий, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Закрепление принципа единой системы публичной власти не повлечет радикального изменения конституционно-правовой природы местного самоуправления и существенной корректировки взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

Данная конституционная поправка направлена на развитие конституционной нормы ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей принцип народовластия и конституционное оформление сложившегося понимания местного самоуправления в качестве одного из уровней публичной власти в России, выработанное в практике конституционного правосудия и юридической науке.

Впервые Конституционный Суд РФ обратил внимание, что местное самоуправление является одним из уровней публичной власти в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П⁴⁸⁹. В последующих решениях Конституционного Суда РФ⁴⁹⁰ были сформулированы правовые позиции характеризующие местное

⁴⁸⁷ Предпосылки принятия поправок к Конституции РФ в 2020 г. в условиях переформатирования международных отношений исследованы В.В. Киреевым. См.: Современные тенденции развития теории конституционного права: монография / Авдеев Д.А., Ким Ю.В., Киреев В.В. и др.; под ред. Е.В. Титовой. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2020. С. 52-57.

⁴⁸⁸ 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.

⁴⁸⁹ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Российская газета. 1997. 6 февраля.

⁴⁹⁰ В частности, Конституционный Суд РФ в постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П подчеркнул внимание, что «публичная власть может быть и муниципальной». См.: Абзац 4 п. 2 По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об

самоуправление в качестве: формы публичной власти⁴⁹¹; публичной власти, наиболее приближенной к населению⁴⁹². В некоторых решениях Конституционного Суда РФ подчеркивается, что муниципальная власть представляет собой публичную власть народа в РФ⁴⁹³.

В науке конституционного и муниципального права отмечается, что понятие «публичная власть» является многогранной категорией, включающей в своем содержании государственную власть и местное самоуправление⁴⁹⁴. В юридической литературе местное самоуправление характеризуется как самостоятельный уровень⁴⁹⁵, вид⁴⁹⁶ или форма⁴⁹⁷ публичной власти. А.Т. Каравес рассматривает публичную власть в качестве разновидности социальности власти. По мнению ученого, публичная власть отличается от других видов социальной власти тем, что

органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // Российская газета. 1998. 31 января.

⁴⁹¹ По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска: постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П // Российская газета. 2011. 12 января.

⁴⁹² См., напр.: 1) По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска: постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П // Российская газета. 2017. 17 июля. 2) По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. N 2516-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 1. 3) По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звенигородский муниципальный район» Республики Марий Эл: постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

⁴⁹³ Определение Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

⁴⁹⁴ См.: Авакян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персональные начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право 2014. № 11. С. 20-30. С.В. Нарутто отмечает, что местная власть характеризуется публичным интересом, как и государственная власть и осуществляется во имя общественного блага. См.: Нарутто С.В. Муниципальная демократия как основа конституционного государства // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 4. С.24.

⁴⁹⁵ Кокотов А.Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 1 (100). С. 38

⁴⁹⁶ Гриценко Е. Российская муниципальная в свете европейских принципов организации местного самоуправления // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2 (81). С. 114.

⁴⁹⁷ Пешин Н.Л. Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества? // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2 (37). С. 44.

это власть политико-территориальная, которая выступает силовым средством организации жизнедеятельности территориальных коллективов⁴⁹⁸.

А.А. Югов полагает, что одной из организационно-правовых форм функционирования публичной власти является муниципальная власть⁴⁹⁹.

Принцип единой системы публичной власти не вступает в противоречия со ст. 12 Конституцией РФ, закрепляющей организационную и функциональную самостоятельность местного самоуправления и не означает его «включение» в систему органов государственной власти. Самостоятельность местного самоуправления определяется пределами, установленными Конституции РФ и действующим законодательством, на что обращал внимание и Конституционный Суд РФ⁵⁰⁰.

Принцип самостоятельности местного самоуправления⁵⁰¹ не имеет абсолютного характера и предполагает взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти. Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях отмечал, что самостоятельность местного самоуправления допускает взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти, в организационных и иных формах⁵⁰².

⁴⁹⁸ Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1 (27). С. 8.

⁴⁹⁹ Югов А.А. Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. 2005. № 1 (45). С. 44.

⁵⁰⁰ См.: 1) Абзац 3 п. 2 мотивировочной части По жалобе гражданина Шапошникова Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 5. 2) Абзац 3 п. 3 мотивировочной части Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

⁵⁰¹ В науке муниципального права отмечается, что принцип самостоятельности местного самоуправления является основополагающим принципом функционирования и деятельности местного самоуправления при взаимодействии с государственной властью. См.: Карасев А.Т., Коваленко К.И. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 74.

В.И. Выдрин выделяет два аспекта принципа самостоятельности местного самоуправления: организационная и функциональная самостоятельность. См.: Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник. – 4-е изд., перераб. – М.:Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 35-37.

⁵⁰² См.: 1) По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. 2015. 14 декабря. 2) По

Таким образом, конституционной поправкой произошло конституционное оформление сложившегося понимания местного самоуправления в качестве одного из уровней публичной власти в России, выработанное в практике Конституционного Суда РФ и науке конституционного и муниципального права. Указанная конституционная поправка не изменит конституционно-правовой природы местного самоуправления, но потребует внесение изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ, которые могут оказать влияние на существующую модель местного самоуправления и повлиять на характер взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

В науке муниципального права конституционные поправки 2020 г. для местного самоуправления некоторые ученые рассматривают в качестве конституционализации некоторых норм Федерального закона № 131-ФЗ и практики его применения, которая сформировалась в последние годы⁵⁰³ либо как процесс деконституционализации местного самоуправления в России⁵⁰⁴.

Непосредственно сферу территориальной организации местного самоуправления затрагивают следующие изменения и дополнения норм гл. 8 Конституции РФ:

1) новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ предусматривающая, что «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды

делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4.

⁵⁰³ См., например: Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24-30. 2) Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30-40. 3) Кискин Е. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4(100). С. 108.

О.И. Баженова классифицирует конституционные поправки к гл. 8 Конституции РФ на две группы: 1) нормы обеспечивающие конституционную регламентацию ранее сформулированных правовых позиций Конституционного Суда РФ; 2) нормы, содержание которых обусловлено сложившейся на основе федерального законодательства правоприменительной практикой.

См. более подробнее об этом: Баженова О.И. Указ. Соч. С.30-40.

⁵⁰⁴ См.: Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18-29.

которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций». В данном случае, в Конституции РФ в качестве территориальной основы местного самоуправления признается муниципальное образование, взамен городских и сельских поселений и иных территорий, которые закреплялись ранее. В новой редакции ч. 1 ст. 131 Конституции РФ не упоминаются принципы территориальной организации местного самоуправления, единственным критерием для определения территории муниципальных образований теперь выступает учет исторических и иных местных традиций.

Редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ снижает гарантии сохранения поселенческого уровня местного самоуправления и обеспечения доступности местного самоуправления для местных жителей, т.к. в качестве территориальной основы местного самоуправления признается муниципальное образование (при этом не все муниципальные образования строятся по поселенческому принципу), а не поселения и возможен отказ от поселенческого уровня местного самоуправления и будет зависеть от усмотрения федерального законодателя⁵⁰⁵. Все это необходимо рассматривать в контексте тенденцией правоприменительной практики направленных на повсеместный отказ от поселенческого уровня местного самоуправления в отдельных субъектах РФ. Конституционная поправка приведет не только к изменению самой модели территориальной организации местного самоуправления, но и изменению конституционно-правой природы местного самоуправления.

2) новая редакция ч. 2 ст. 131 Конституции РФ содержащая уточнение, что учет мнения населения, в случае изменения границ территорий в которых осуществляется местное самоуправление определяется федеральным законом.

3) дополнение ст. 131 Конституции РФ частью 3 закрепляющей возможность установления федеральным законом особенностей осуществления

⁵⁰⁵ И.В. Бабичев оценивает данную конституционную поправку в качестве неоднозначной конституционной новеллы. См.: Бабичев И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020. № 6. С.9.

публичной власти в городах федерального значения, административных центрах (столицах) субъектов РФ и на других территориях.

В данном случае, можно прогнозировать несколько вариантов реализации указанной конституционной нормы. Во-первых, возможно появление новых видов муниципальных образований, которые будут установлены в целях организации местного самоуправления в административных (центрах) столицах субъектов РФ. Во-вторых, возможно установление особенностей организации местного самоуправления на данных территориях по аналогии с городами федерального значения, без введения новых видов муниципальных образований.

В заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3⁵⁰⁶ конституционные поправки были признаны соответствующими нормам гл. 1 и 2 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что единство системы публичной власти в первую очередь предполагает функциональное единство, включая организационное взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти и не противоречит ст. 12 Конституции РФ⁵⁰⁷. Новая редакция ч. 1 и ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, по мнению Конституционного Суда РФ, не искажает конституционную природу местного самоуправления и также не противоречит ст. 12 Конституции РФ⁵⁰⁸.

К сожалению, в поправках к Конституции РФ в сфере местного самоуправления не нашел свое закрепление принцип субсидиарности. Именно принцип субсидиарности характеризует взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления, и оказывает важное значение при формировании территориальных основ местного самоуправления⁵⁰⁹. Принцип

⁵⁰⁶ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. N 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта.

⁵⁰⁷ Подпункт 7 п. 7 мотивированной части Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3.

⁵⁰⁸ Подпункты 8, 9 п. 7 мотивированной части Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3.

⁵⁰⁹ См.: 1) Бабичев И.В. Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. 2019. № 5. С. 5. 2) Выдрин И.В., Эмих В.В. Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2017. Т. 17, вып. 2. С. 71–99.

субсидиарности закреплен в п. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления⁵¹⁰.

Таким образом, по результатам проведенного исследования в данной главе можно сделать **следующие выводы:**

1) Рассмотрение законодательства субъектов РФ в пределах СФО об административно-территориальные устройства позволило сделать вывод, что у института административно-территориального устройства субъектов РФ отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной. При определении соотношения территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ следует учитывать:

1. Существующая двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления основана сложившиеся системе административно-территориального устройства субъектов РФ.

2. 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 определения соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления в каждом регионе индивидуально.

2) Сформулированы критерии для выделения правовых моделей территориальной организации публичной власти в субъектах РФ в пределах СФО и описаны их характерные черты.

3) Сделаны предложения по совершенствованию норм законодательства о местном самоуправлении, предполагающие корректировку форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-

⁵¹⁰ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. 1998. N 36. Ст. 4466.

территориальных изменений с учетом критерия важности (существенности) муниципально-территориального изменения.

4) Рассмотрение специфики двухуровневой модели организации местного самоуправления в городских округах позволило выявить проблему финансовой обеспеченности и самостоятельности внутригородских районов, заложенную в бюджетном законодательстве. Предложено закрепление в положениях Бюджетного кодекса РФ нормативов отчисления от налога на доходы физических лиц в бюджеты внутригородских районов в размере 3%.

5) Анализ 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, меняют конституционную модель территориальной организации местного самоуправления и снижает гарантии сохранения поселенческого уровня местного самоуправления и обеспечения доступности местного самоуправления для местных жителей.

Заключение

В настоящем диссертационном исследовании были разработаны теоретические основы 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.

В работе раскрыты основные подходы, сформированные в юридической науке к исследованию прав населения муниципального образования в данной области. Законодательная регламентация указанных прав имеет комплексный (межотраслевой) характер, осуществляемая нормами конституционного, муниципального и градостроительного законодательства. Исследование практики конституционного правосудия позволяет говорить, что посредством решений Конституционного Суда РФ происходит нормативно-интерпретационная конституционализация прав населения муниципального образования и отдельных граждан на участие в решении вопросов в области территориальной организации местного самоуправления.

Обосновано 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.

Рассмотрены основные точки зрения к определению правового статуса населения муниципального образования в качестве субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования. Делается вывод, что население муниципального образования, как субъект права на установление состава территории и границ муниципального образования, характеризуется двумя признаками: 1) общностью проживания; 2) общностью интересов.

Формами реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования выступают различные институты муниципальной демократии. Произведена классификация форм реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования с учетом критериев выработанных в науке конституционного и муниципального права. Предложены критерии для классификации форм реализации данного права. 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, можно подразделить на императивные и рекомендательные.

В диссертации отмечается, что в результате внесенных изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в 2017 г. и 2019 г. произошло существенное изменение правового статуса городского округа. Городской округ 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 положениями Федерального закона № 131-ФЗ, принятыми ранее.

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-территориальные изменений.

В работе сделан вывод, что введение муниципального округа в качестве нового вида муниципального образования добавляет в систему территориальной организации местного самоуправления элементов вариативности. Одноуровневая модель местного самоуправления может применяться субъектами РФ на той части его территории, где применение двухуровневой модели является не эффективным.

Поэтому в субъектах РФ могут сформироваться несколько моделей территориальной организации местного самоуправления.

Существенным недостатком указанных новелл является отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ норм, закрепляющих критерии, которые содержали ограничения свободы усмотрения субъектов РФ в возможности разграничения территории субъекта РФ исключительно между городскими и муниципальными округами, что приведет к отказу от поселенческого уровня местного самоуправления.

Механизм судебной защиты права на установления состава территории и границ муниципального образования возможен 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 и выборные должностные лица местного самоуправления, а также сами муниципальные образования, как представители населения муниципального образования. Изучение 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.

Рассмотрение законодательства субъектов РФ в пределах СФО об административно-территориальные устройства позволило сделать вывод, что у института административно-территориального устройства субъектов РФ отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной. При определении соотношения территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ следует учитывать:

➤ Действующая система территориальной организации местного самоуправления во многом основывается на сложившейся системе административно-территориального устройства субъектов РФ.

➤ 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 определения соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления в каждом регионе индивидуально.

Исследование законодательства субъектов РФ в пределах СФО об административно-территориальном устройстве позволило выделить две модели правового регулирования соотношения административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления.

Рассмотрение поправок к Конституции РФ 2020 г. 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, выработанного в практике Конституционного Суда РФ и юридической науке. Однако новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, предусматривающая в качестве территориальной основы местного самоуправления муниципальные образования, виды, которых определяются законом, меняют конституционную модель территориальной организации местного самоуправления и снижает гарантии сохранения поселенческого уровня местного самоуправления и обеспечения доступности местного самоуправления для местных жителей.

На основе анализа законодательства о местном самоуправлении и практики реализации права на установление состава территории и границ муниципального образования в городских округах предлагается внесение следующих изменений:

Во-первых, корректировка форм участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений с учетом критерия важности (существенности) муниципально-территориального изменения (Приложение № 2 к диссертации).

Во-вторых, в целях повышения финансовой обеспеченности и самостоятельности внутригородских районов требуется закрепление в положениях Бюджетного кодекса РФ нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты внутригородских районов в размере 3%.

В-третьих, внести изменения в ст.16.2 Федерального закона № 131-ФЗ в части изменения механизмов разграничения полномочий и определения дополнительных вопросов местного значения внутригородских районов посредством заключения соглашений между органами местного самоуправления городского округа и внутригородских районов.

В-четверых, дополнить ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ определением понятия «населенный пункт», которое могло бы звучать следующим образом: «населенный пункт – это часть территории субъекта РФ, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, наименование, предназначенная для постоянного или преимущественного проживания людей».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 04.07.2020).
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. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
4. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федеральный конституционный закон от 9.ноября 2020 г. N 5-ФКЗ // Российская газета. 2020. 11 ноября.
5. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ.1998. N 36. Ст. 4466.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 декабря.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. 12 августа.
8. Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ.2015. N 10. Ст. 1391.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

10. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. 30 октября.

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

12. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ // Российская газета. 2018. 1 января.

13. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Российская газета. 2015. 6 февраля.

14. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федеральный закон от 18 октября 2007 г. N 230-ФЗ // Российская газета. 2007. 24 октября.

15. О статусе наукограда Российской Федерации: федеральный закон от 7 апреля 1999 г. N 70-ФЗ // Российская газета. 1999. 14 апреля.

16. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: федеральный закон от 27 декабря 2009 г. N 365-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. N 52 (1 ч.). Ст. 6441.

18. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный

закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

19. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Российская газета. 2019. 8 мая.

20. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. 15 июня.

21. О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ // Российская газета. 1997. 24 декабря.

22. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельный законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч.1). Ст. 5498.

23. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2014. 30 мая.

24. О закрытом административно-территориальном образовании: закон России от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Российская газета. 1992. 26 августа.

25. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

26. О присвоении наименования географическому объекту и переименовании географических объектов в Пермском крае: постановление Правительства РФ 18 февраля 2013 г. № 130 // Российская газета. 2013. 22 февраля.

27. Об административно-территориальном устройстве Красноярского края: Закон Красноярского края от 10.06.2010 N 10-4763 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010. N 31(402).

28. Об административно-территориальном устройстве Томской области: закон Томской области от 17 декабря 2009 г. № 2852 // Томские новости. 2009. 24 дек.

29. Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: закон Иркутской области от 21 июня 2010 г. N 49-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. N 21 (том 1).

30. Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области: закон Новосибирской области от 16 марта 2006 г. N 4-ОЗ // Советская Сибирь. 2006. 28 марта.

31. Об административно-территориальном устройстве Кемеровской области: закон Кемеровской области от 27 декабря 2007 г. N 215-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2008. N 71. II часть.

32. Об административно-территориальном устройстве Республики Тыва: конституционный закон Республики Тыва от 12 декабря 2011 г. N 1054 BX-1 // Шын. 2011. 20 дек.

33. Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай: закон Республики Алтай от 10 ноября 2008 г. N 101-РЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. N 54(60). С. 3.

34. Об административно-территориальном устройстве Омской области и порядке его изменения: закон Омской области от 15 октября 2003 г. N 467-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2003. N 3(36). Ст. 1997.

35. Об административно-территориальном устройстве Республики Хакасия: закон Республики Хакасия от 5 мая 2004 г. N 20 // Вестник Хакасии. 2004. № 22.

36. Об организации местного самоуправления на территории Шатурского муниципального района: закон Московской области от 21 февраля 2017 г. № 20/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта.

37. Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района: закон Московской области от 22 февраля 2017 г. № 21/2017-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2017. 7 марта.

38. О местном самоуправлении в Ростовской области: областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 436-ЗС // Наше время. 2005. 29 декабря.

39. Об отдельных вопросах правового регулирования местного самоуправления в Астраханской области: закон Астраханской области от 12 ноября 2014 г. N 71/2014-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 54.

40. О местном самоуправлении в Республике Татарстан: закон РТ от 28 июля 2004 г. N 45-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. N 7. II часть.

41. О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением: закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. N 94-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2015. N 11 (2014). Ст. 1617.

42. Об учете мнения населения городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан по вопросу об изменении статуса городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением: закон Республики Дагестан от 11 ноября 2014 г. № 79 // Дагестанская правда. 2014. 15 ноября.

43. Об учете мнения населения городского округа Ульяновской области по вопросу об изменении статуса городского округа Ульяновской области в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением: закон

Ульяновской области от 4 августа 2014 г. № 125-ЗО // Ульяновская правда. 2014. 7 августа.

44. О местном референдуме в Новосибирской области: закон Новосибирской области от 12 апреля 2004 г. N 175-ОЗ // Советская Сибирь. 2004. 23 апреля.

45. О местных референдумах в Иркутской области: закон Иркутской области от 06 мая 2006 г. № 25-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. 2006. 19 апреля. Том II.

46. О местном референдуме: закон Кемеровской области от 17 февраля 2004 г. № 8-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов. 2004. № 20.

47. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 8 июля 2003 г. N 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. N 87. ч. 1. Ст. 31.

48. О референдуме Томской области и местном референдуме: закон Томской области от 12 января 2007 г. № 29-ОЗ // Томские новости. 2007. 18 января.

49. О референдумах в Республике Алтай: закон Республики Алтай от 13 января 2005 г. N 7-РЗ // Звезда Алтая. 2005. 22 января.

50. О местном референдуме в Омской области: закон Омской области от 15 февраля 2005 г. № 616-ОЗ // Омский вестник. 2005. 25 февраля.

51. О местном референдуме: закон Кемеровской области от 17 февраля 2004 г. № 8-ОЗ // Законодательный вестник Совета народных депутатов. 2004. № 20.

52. О референдумах в Республике Тыва: закон Республики Тыва от 28 декабря 2011 г. N 1156 BX-1: Закон Республики Тыва от 28.12.2011 N 1156 BX-1 // Шын. 2011. 31 декабря.

53. О местном референдуме в Республике Хакасия: закон Республики Хакасия от 16.11.2006 N 64-3РХ // Вестник Хакасии. 2006. N 61.

54. О референдумах в Красноярском крае: Уставный закон Красноярского края от 10 ноября 2011 г. N 13-6401 // Наш Красноярский край. 2011. 23 ноября.

55. О закреплении за внутригородскими районами в составе Челябинского городского округа некоторых вопросов местного значения городского округа: закон Челябинской области от 12 марта 2015 г. № 138-ЗО // Южноуральская панорама. 2015. 28 марта.

56. О разграничении полномочий между представительным органом городского округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов: закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г № 72-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 23 декабря.

57. О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов: закон Челябинской области от 18 декабря 2014 г. № 97-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 27 декабря.

58. Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 14 июня.

59. Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области: закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД // Волжская коммуна. 2015. 31 марта.

60. Об установлении границ внутригородских районов городского округа Самара Самарской области: закон Самарской области от 18 мая 2015 г. № 53-ГД // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 20.05.2015).

61. О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты республики Дагестан: закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 43 // Дагестанская правда. 2015. 6 мая.

62. О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа: закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО // Южноуральская панорама. 2014. 14 июня.

63. О статусе и границах муниципальных образований Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 2 июня 2004 г. N 200-ОЗ // Советская Сибирь. 2004. 9 июня.

64. О границах и статусе муниципальных образований Сахалинской области: закон Сахалинской области от 21 июля 2004 г. № 524 // Губернские ведомости. 2004. 31 июля – 3 августа, 4 августа.

65. О голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования: Закон Пермского края от 09 октября 2010 г. № 493-ПК // СЗ Пермского края. 2009. № 10. I часть.

66. О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления: закон Архангельской области от 23 сентября 2004 г. № 259-внеоч.-ОЗ // Волна. 2004. 8 октября.

67. Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе: закон г. Севастополь от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС // Севастопольские известия. 2014. 4 июня.

68. О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 8.

69. Об организации местного самоуправления в городе Москве: закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.

70. Об отдельных вопросах местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов в его составе: Закон Республики Дагестан от 8 февраля 2016г. N 9 // Официальный интернет-портал

правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru> (дата публикации: 23.05.2016).

71. Об объединении всех поселений, входящих в состав Шарыповского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа: закон Красноярского края от 19 декабря 2019 г. N 8-3522 // Наш Красноярский край. 2019. 27 декабря.

72. Об объединении всех поселений, входящих в состав Пировского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа: закон Красноярского края от 5 декабря 2019 г. N 8-3431 // Наш Красноярский край. 2019. 25 декабря.

73. О Чугуевском муниципальном округе: закон Приморского края от 16 сентября 2019 г. N 570-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2019. 16 сентября.

74. О наделении Санчурского городского округа Кировской области статусом муниципального округа: закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. N 330-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019).

75. О наделении Богородского городского округа Кировской области статусом муниципального округа: закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. N 329-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019).

76. О преобразовании некоторых муниципальных образований Кировской области и наделении вновь образованных муниципальных образований статусом муниципального округа: закон Кировской области от 20 декабря 2019 г. N 331-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата публикации: 24.12.2019).

77. О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований

Приморского края: закон Приморского края от 18.11.2014 N 495-КЗ // Приморская газета. 2014. 21 ноября.

78. О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края: закон Пермского края от 26.11.2014 N 401-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2014. N 47. 1 декабря.

79. Об утверждении Положения об общественных обсуждениях, публичных слушаниях по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утверждённых документов, на территориях муниципальных образований Архангельской области: постановление Правительства Архангельской области от 26 декабря 2018 г. № 615-пп // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://pravo.gov.ru> (дата публикации: 04.01.2019).

80. Реестр населенных пунктов Новосибирской области (подготовлен департаментом организации управления администрации Новосибирской области) // Советская Сибирь. 2007. 31 июля.

81. Устав городского округа - города Барнаула Алтайского края (принят Решением Барнаульской городской Думы от 28 февраля 2018 г. N 71) // Вечерний Барнаул. 2018. 31 марта.

82. Устав города Новосибирска (принят решением городского совета Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616) // Бюллетень органов местного самоуправления Новосибирска. 2007. № 58. С. 3.

83. Устав г. Челябинск (принят решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2) // Вечерний Челябинск. 2015. 5 июня.

84. Устав муниципального образования Боградский район (принят решением Совета депутатов муниципального образования Боградский район от 16 мая 2005 г. № 282) // СПС «КонсультантПлюс».

85. Устав г. Тында от 26 декабря 2014 г. № 42-НПА (принят решением Тындинской городской Думы от 26 декабря 2014 г. № 221-Р-ТГД-VI // Авангард. 2015. 3 февраля.

86. Устав Георгиевского городского округа Ставропольского края (принят решением Думы г. Георгиевска от 17 мая 2017 г. № 871-74) // Георгиевские округа. 2017. 1 июня.

87. Устав Иркутского районного муниципального образования (утв. решением РД Иркутского района от 31 марта 1999 г. N 20-96/рд) // СПС «КонсультантПлюс».

88. Устав г. Иркутска (принят решением ГД г. Иркутска от 20 мая 2004 г. № 003-20-430537/4 // Иркутск. 2004. 25 июня.

89. Об утверждении Положения о межбюджетных отношениях в городе Челябинске (вместе с «Положением о межбюджетных отношениях в городе Челябинске»): Решение Челябинской городской Думы от 23 декабря 2014 г. N 4/4 // Вечерний Челябинск. 2014. 26 декабря.

90. О межбюджетных отношениях в городском округе Самара: Решение Думы городского округа Самара от 9 июля 2015 г. N 585 // Самарская Газета. 2015. 11 июля.

91. Об установлении единых для всех внутригородских районов города Махачкалы нормативов отчислений в бюджеты внутригородских районов города Махачкалы: Решение Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" от 24 декабря 2015 г. N 4-2 // Махачкалинские известия. 2015. 31 декабря.

92. Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в области градостроительной деятельности в городе Абакане»: Решение Совета депутатов г. Абакана от 19 июня 2018 г. N 559 // Абакан официальный. 2018. 20-26 июня.

93. Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по вопросам градостроительной

деятельности в муниципальном образовании города Братска: Решение Думы г. Братска от 29 июня 2018 г. N 546/г-Д // Братские вести. 2018. 6 июля.

94. О Порядке организации и проведения в городе Новосибирске общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности: Решение Совета депутатов г. Новосибирска от 20 июня 2018 г. N 640 // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2018. № 25 (часть 1). С. 5.

95. Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности в городе Красноярске: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 19 мая 2009 г. N 6-88 // Городские новости. 2009. 3 июня.

96. Об утверждении Положения об организации и проведении общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов муниципального образования "Город Томск", связанных с осуществлением градостроительной деятельности: Решение Думы Города Томска от 19 июня 2018 г. N 853 // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». 2018. № 28.1.

97. Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Горно-Алтайске: Решение Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 5 июля 2005 г. N 28-7 // Вестник Горно-Алтайска. 2005. № 29.

98. Об утверждении положения «О порядке организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в области градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Саяногорск»: решение СД муниципального образования город Саяногорск от 30 октября 2018 г. № 110 // Саянские ведомости. 2018. 1 ноября.

99. Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний в области градостроительной деятельности в Ангарском городском округе и отмене решения Думы Ангарского городского округа от 30.09.2015 года № 88-07/01рД: решение Думы Ангарского городского округа от 27 июня 2018 г. № 405-52/01рД // Ангарские ведомости. 2018. 2 июля.

100. Об утверждении положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам осуществления градостроительной деятельности на территории городского округа ЗАТО Северск Томской области: решение Думы ЗАТО Северск от 24 мая 2018 г. № 38/4 // Официальные ведомости Думы ЗАТО Северск. 2018. 1 июня.

101. О внесении изменений в решение Совета депутатов ЗАТО г. Железногорск от 28.04.2011 № 14-88Р «Об утверждении положения о публичных слушаниях в ЗАТО Железногорск»: решение Совета депутатов ЗАТО г. Железногорск от 26 апреля 2018 г. № 33-142Р // Город и горожане. 2018. 3 мая.

102. О Положении "О порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных слушаний в рабочем поселке Кольцово": Решение Совета депутатов рабочего поселка Кольцово от 28 января 2009 г. N 5 (ред. от 04.04.2018) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

103. О Положении о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Бердске: Решение Совета депутатов г. Бердска от 20 сентября 2018 г. N 198 // Бердские новости. 2018. 26 сентября.

104. Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности на территории муниципального образования город Бийск: Решение Думы города Бийска от 19 июня 2018 г. N 115 // Муниципальный вестник. 2018. № 18.

105. Об утверждении Положения об отдельных вопросах организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний в области градостроительной деятельности в городе Иркутске: Решение Думы г. Иркутска от 28 июня 2018 г. N 006-20-480750/8 // Иркутск официальный. 2018. 7 июля.

106. Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам в области градостроительной деятельности на территории Березовского городского округа: Решение Совета народных депутатов Березовского городского округа от 28 июня 2018 г. N 457 // Вестник Березовского городского округа Кемеровской области. 2018. 29 июня.

107. Об утверждении положения о порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений в Полясаевском городском округе: Решение Совета народных депутатов Полясаевского городского округа от 28 июня 2018 г. № 65 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

108. О принятии Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний в городе Белокуриха по вопросам градостроительной деятельности: решение Белокурихинского Городского Совета депутатов от 22 августа 2018 г. № 162 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

109. Об организации и проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в Ленинск-Кузнецком городском округе: решение Совета народных депутатов Ленинск-Кузнецкого городского округа от 21 июня 2018 г. № 40 // Городская газета. 2018. 29 июня.

110. Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам муниципальных правовых актов в области градостроительной деятельности в муниципальном образовании «город Саянск»: решение Думы городского округа муниципального образования «город Саянск» от 26 апреля 2018 г. № 71-67-18-22 // Саянские зори. 2018. 4 мая.

111. Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний, общественных обсуждений по вопросам градостроительной деятельности в городе Барнауле: Решение Барнаульской городской Думы от 30 марта 2018 г. № 96 // Вечерний Барнаул. 2018. 07 апреля.

112. Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа - города Барнаула Алтайского края: Решение Барнаульской городской Думы от 09 октября 2012 г. № 834 // Вечерний Барнаул. 2012. 19 октября.

113. Об утверждении Положения «О порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в городе Оби Новосибирской области»: решение Совета депутатов города Оби Новосибирской области от 30 мая 2018 г. № 222 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

114. Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений на территории муниципального образования "город Усолье-Сибирское": Решение Думы г. Усолье-Сибирское от 28 июня 2018 г. N 65/7 // Официальное Усолье.2018. 6 июля.

115. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в Юргинском городском округе: Решение Юргинского городского Совета народных депутатов от 07 июня 2018 г. N 529 // Официальный сайт Юргинского городского Совета народных депутатов URL: <http://sovet.yurga.org> (дата обращения: 14.11.2018).

116. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в городе Омске: Решение Омского городского Совета от 20 июля 2005 г. N 272 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

117. О Порядке проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на территории городского округа Стрежевой: решение Думы городского округа Стрежевой от 14 мая 2018 г. № 341 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

118. Об утверждении Положения о публичных слушаниях в городе Рязани: Решение Рязанской городской Думы от 10 апреля 2008 г. № 48-І // Рязанские ведомости. 2008. 12 апреля.

119. Положение о публичных слушаниях в муниципальном образовании - городской округ город Скопин Рязанской области: Решение Скопинского

городского Совета депутатов от 25 ноября 2005 г. № 224/29 // Скопинский вестник. 2005. 29 ноября.

120. О бюджете Ленинского внутригородского района Челябинского городского округа с внутригородским делением на 2019 год и на плановый период 2020 - 2021 годов: Решение Совета депутатов Ленинского района города Челябинска от 20.12.2018 N 40/1 // Вечерний Челябинск. 2018. 26 декабря.

121. О бюджете Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара Самарской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Решение Совета депутатов Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара от 08 ноября 2018 г. N 171 // Самарская Газета. 2018. 10 ноября.

122. О назначении публичных слушаний по проекту решения Воронежской городской Думы о согласовании изменений (уточнений) границ городского округа город Воронеж по смежству с Верхнекавским муниципальным районом и частью Рамонского муниципального района Воронежской области: Постановление Администрации городского округа город Воронеж от 28 марта 2016 г. № 209 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации городского округа город Воронеж. URL: http://www.voronezh-city.ru/administration/normative_base/detail/16076 (дата обращения: 15.04.2019).

123. О назначении публичных слушаний по вопросу изменения границ муниципального образования «Чистопольский муниципальный район»: Решение Совета Чистопольского района от 23 ноября 2018 г. № 39/3 [Электронный ресурс] // URL: http://chistopol.tatarstan.ru/reshenie.htm?pub_id=1669313 (дата обращения: 15.04.2019).

124. О назначении опроса граждан, проживающих на территории, затрагиваемой при изменении границы муниципальных образований Пензенской области: Решение Пензенской городской Думы от 27 апреля 2018 № 945-44/6 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Пензенской городской Думы. URL: https://pgduma.ru/_docs/resheniya-penzenskoy-gorodskoy-dumy/?yearid=210&subsection=226 (дата обращения: 15.04.2019).

125. О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. // Свод законов РСФСР. 1988. Т.1. Ст. 51.

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

127. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января.

128. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/#block_200 (дата обращения 03.04.2017).

129. Конституция (Основной Закон) СССР от 7 ноября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617. (утратила силу).

130. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084. (утратил силу).

131. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: закон СССР от 09 апреля 1990 г. № 1417-1 // СЗ СССР. 1990. Т 1. Ст. 267. (утратил силу).

132. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06 июля 1991 г. N 1550-1 (в ред. от 25 октября 1991 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010. (утратил силу).

133. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. N 35. Ст. 3506. (утратил силу).

134. О проекте Основ законодательства РФ об административно-территориальном устройстве краев, областей, автономных округов, автономных

областей, города Москвы и Санкт-Петербурга: Постановление Президиума ВС РФ от 12 июля 1993 г. № 5362-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 30. Ст. 1117.

II. Монографии, учебные пособия

135. Авакян С.А. Конституционное право России: учебный курс. Т. 2. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 927 с.

136. Авакян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. – 656 с.

137. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 336 с.

138. Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. Монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 528 с.

139. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: Изд-во Московского университета, 2010. – 256 с.

140. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – М.: Норма, 2008. – 592 с.

141. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. – М., 2004. – 352 с.

142. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 448 с.

143. Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник. – 4-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 256 с.

144. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / рук. авт. колл. и отв. редактор. – д. ю. н., профессор Авакян С.А. – М.: Юстицинформ, 2015. – 652 с.

145. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. –

Иркутск: Издательство Иркутской государственной экономической академии, 2001. – 448 с.

146. Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты: монография, коллектив авторов / по общ. ред. В.В. Таболина –М.: Юстицинформ, 2020. – 352 с.

147. Джагарян Н.В. Муниципальное представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты. – Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010. – 168 с.

148. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / Под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2003. – 290 с.

149. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. Т.1. – С.-Петербург: Издание юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. – 626 с.

150. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Издание Г.А. Лемана. – М., 1914. – 332 с.

151. Ермолаева Ю.В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы / Ю.В. Ермолаева. – Саратов: Изд-во «Научная книга», 2015. – 197 с.

152. Завьялов А.А., Маркварт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. – М.: Статут, 2011. – 256 с.

153. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право: учеб. пособие. – М.: РУДН, 2012. – 146 с.

154. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 1039 с.

155. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. – М.: Норма ИНФРА-М, 2010. – 672 с.

156. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. Бабичева И.В., Шугриной Е.С. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 672 с.
157. Курачая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации / Отв. ред. докт. юр. наук, проф., засл. деятель науки РФ С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 2006. – 174 с.
158. Колюшин Е.И. Муниципальное право России. – М.: Норма, 2008. – 464 с.
159. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 320 с.
160. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – Москва: Проспект, 2012. – 592 с.
161. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. док. юрид. наук, проф. И.В. Выдрин. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 552 с.
162. Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 675 с.
163. Кравец И.А. Принципы российского конституционализма и конституционализация правового порядка: монография. – М.: РУСАЙНС, 2017. – 336 с.
164. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: Монография. - М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 176 с.
165. Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М.: Издание М. и С. Сабашниковых, 1916. – 708 с.
166. Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. – М.: ЛЕНАНД, 2014. – 432 с.
167. Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.

168. Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов: монография / под общей ред. В.Ю. Картухина и Э. Маркварта. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. – 286 с.
169. 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.
170. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. – М.: Юрлитинформ, 2020. – 272 с.
171. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: Монография. –Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2000. – 299 с.
172. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. – М.: Институт права и публичной политики, 2013. – 359 с.
173. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007. – 461 с.
174. Право. Государство. Управление: общетеоретические и отраслевые аспекты / под ред. М.М. Журавлева, С.В. Ведяшкина. – Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2020. – 282 с.
175. Принципы публичного права: монография / под ред. Е. В. Титовой, Т. П. Подшивалова. – Москва: Проспект, 2019. – 288 с.
176. Рождественский А.А. Теория субъективных публичных прав: Критико-систематическое исследование. Основные вопросы теории субъективных публичных прав. Ч. 1. – М.: Печ. А. И. Снегиревой, 1913. – 300 с.
177. Современные тенденции развития теории конституционного права: монография / Авдеев Д.А., Ким Ю.В., Киреев В.В. и др.; под ред. Е.В. Титовой. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2020. – 190 с.
178. Современная модель государственной власти в Российской Федерации. Вопросы совершенствования и перспективы развития: монография / под ред. А.Т. Карасева. – Москва: Проспект, 2019. – 192 с.

179. Сергеев Д.Б. Структура муниципального образования: монография / под науч. ред. С.Д. Князева. 2-е изд., доп. – Абакан: ООО «Книжное издательство «Бригантина», 2014. – 168 с.

180. Федерализм, верховенства права и права человека: коллективная монография / Авт. коллектив: А.Ю. Головкова, М.В. Гончаров, Н.Е. Колобаева, С.С. Кузнецова, А.Н. Мочалов, С.Э. Несмеянова, М.С. Саликов. Под ред. М.С. Саликова – Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2020. – 192 с.

181. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 336 с.

182. Чиркин В.Е. Территория организация публичной власти. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 208 с.

183. Чиркин В.Е. Основы государственного и муниципального управления. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 384 с.

184. Шарнина Л. А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. – 168 с.

185. Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 216 с.

186. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 336 с.

187. Шугрина Е.С., Нарутто С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М., 2018. – 272 с.

188. Юридическая урбанистика. Урбанистическая теория: коллективная монография в 2-х томах / Под общей редакцией: В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2021. – 824 с.

III. Научные статьи

189. Авакян С.А. Конституционно-правовые проблемы локального уровня развития демократии в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2013. № 1 (58). С. 47-53.

190. Авакян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5-12.
191. Авакян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персональные начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20-30.
192. Армин фон Богданди, Петер М. Хубер Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест публичного права. 2014. № 1. С. 1-68.
193. Алешкова И.А., Дудко И.А. Коллективные права: актуальные аспекты теории и практики // Государство и право. 2017. № 6. С. 17-25.
194. Андрианов Н.А. О порядке разработки документов градостроительного зонирования территорий поселений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1. С. 19-23.
195. Астафьев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 24-28.
196. Бабун Р. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. 2016. № 1. С. 2-7.
197. Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66-72.
198. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43-48.
199. Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 46-54.

200. Бабичев И.В., Решетников О.В. Местные сообщества как одна из основ и адресатов гражданской институциональной модернизации в современной России // Местное право. 2019. № 2. С. 3-14.

201. Бабичев И.В. Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. 2019. № 5. С. 3-16.

202. Бабичев И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020. № 6. С. 3-12.

203. Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала (по результатам анализа практики «преобразования» муниципальных районов в городские округа) // Местное право. 2019. № 4. С. 25-52.

204. Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54-66.

205. Баженова О.И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 31-35.

206. Баженова О.И. Об отдельных проблемах эффективности концепции пространственного развития экономики в Российской Федерации. Часть 2 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 4. С. 39-43.

207. Баженова О.И. Экспертное заключение (о соответствии Закона Московской области от 25 января 2019 г. № 2/2019-ОЗ «Об объединении территорий поселений Одинцовского муниципального района и территории городского округа Звенигород» Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») // Местное право. 2019. № 2. С. 39-52.

208. Баженова О.И. Реализация преобразованной конституционной модели местного самоуправления в России: первые шаги // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 30-40.
209. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62-74.
210. Болтанова Е.С. Виды и состав градостроительных правоотношений // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 81-91.
211. Бялкина Т.М. О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 62-67.
212. Бялкина Т.М. Муниципальное образование как пространственная граница осуществления компетенции местного самоуправления: понятие и признаки // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2006. № 1. С. 89-96.
213. Бялкина Т.М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 43-54.
214. Бялкина Т.М. О некоторых вопросах реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления // Конституционализм и государство. 2019. № 2 (14). С. 36-43.
215. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2-7.
216. Васильева А.Ф. Защита субъективного публичного права в позитивном государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3 (12). С. 182-187.
217. Винницкий А.В. Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // Право и политика. 2018 № 12 (205). С. 27-40. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.12.28440.

218. Винницкий А.В. Учение о субъективных публичных правах: формирование, кризис и возрождение // Право и политика. 2018. № 12. С. 12-26. DOI: 10.7256/2454-0706.2018.12.28431.

219. Выдрин И.В. Конституция России и конституционное право: взаимовлияние и взаимодействие // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 3 (105). С. 4-8.

220. Выдрин И.В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11 (60). С. 54-61. DOI: 10.17803/1994-1471.2015.60.11.054-061.

221. Выдрин И.В. Муниципальная реформа 2003 года: итоги и перспективы // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 7 (107). С. 71-74.

222. Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75-80.

223. Выдрин И.В., Эмих В.В. Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2017. Т. 17, вып. 2. С. 71–99.

224. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51-59. DOI: 10.12737/6006.

225. Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110-118.

226. Гагиев А. К. Проблемы территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 43-46.

227. Гурнак Е.В. Судебная защита прав населения муниципального образования в сфере градостроительной деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 7 (26). С. 72-81.

228. Гурнак Е.В. Городское сообщество как субъект градостроительных отношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11(42). С. 96-101.

229. Гурнак Е.В. Формы реализации конституционных прав местного сообщества в сфере градостроительной деятельности // Юридический Вестник ДГУ. 2013. № 4. С. 44-48.

230. Гриценко Е.В., Вилл Р. Защита прав местного самоуправления средствами конституционного правосудия в России и Германии // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4 (46). С. 22-38.

231. Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: Российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6 (103). С. 17-43.

232. Гриценко Е. Новый этап реформы местного самоуправления в России и опыт Германии // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2004. С. 509-510.

233. Гриценко Е. Российская муниципальная в свете европейских принципов организации местного самоуправления // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2 (81). С. 112-133.

234. Гунина Т.Г. Местные сообщества как субъекты решения территориальных вопросов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 24-28.

235. Гунина Т.Г. Конституционные основы права населения на участие в территориальной организации местного самоуправления // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений: теория, методология, практика. Материалы международной научно-практической конференции. Изд-во: ООО «АМиСта», 2018. С. 51-60.

236. Джагарян Н.В., Гурнак Е.В. Интегративная роль муниципального права в правовом регулировании градостроительных отношений: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 46-50.

237. Джагарян Н.В. Конституционное право на представительство в местном самоуправлении // Конституция Российской Федерации и защита прав человека и гражданина: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (11 декабря 2013 г.) / Северо-Кавказский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». – Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2015. С. 47-53.

238. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Разграничение регулятивных полномочий между уровнями власти в сфере организации местного самоуправления (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 2. С. 16 - 22.

239. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы: конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14-42.

240. Джагарян А.А. Конституционализация местного самоуправления: проблемы и перспективы // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. д.ю.н., профессора Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. С. 10-16.

241. Джагарян А.А. Местное самоуправление между конституционным идеалом и реальностью // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 24-31.

242. Дементьева О.А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 41-53.

243. Дементьева О.А. Градостроительная деятельность муниципальных образований: тенденции законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 58-66.

244. Дементьев А.Н. Правовые гарантии учета мнения населения при изменении границ и преобразовании муниципальных образований в Российской

Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 10. С. 9-14.

245. Должиков А.В. «Рукописи не горят»: неписаные права в конституционном правосудии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1. С. 120 – 137.

246. Диценко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57-60.

247. Диценко А.Н., Бабичев И.В. Современные тренды и желательные перспективы отечественной модели местного самоуправления // Местное право. 2017. № 6. С. 3-60.

248. Ежукова О.А. Некоторые тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Москве // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 74-80.

249. Ермолаева Ю.В. Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ территориального устройства субъектов России // Право. Законодательство. Личность. 2014. № 1(18). С. 40-46.

250. Забелина Е.П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 72-76.

251. Забелина Е.П. Сущность муниципального процесса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 65-69.

252. Забелина Е.П. Процессуальное обеспечение изменения границ муниципальных образований // Местное право. 2016. № 4. С 49-56.

253. Зеленцов А.Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 38-52.

254. Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Научный ежегодник ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. Екатеринбург, 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 106-119.

255. Карасев А.Т., Коваленко К.И. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 73-76.

256. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Подача гражданином обращения как стадия конституционно-правовой процедуры реализации субъективного права на обращение // Российское право: образование, наука, практика. 2019. № 4 (112). С. 20-28.

257. Карасев А.Т. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, содержание // Проблемы права. 2011. № 1 (27). С. 8-12.

258. Кожевников О.А., Остапович И.Ю., Нечкин А.В. Современное состояние институтов прямой демократии в России: понятие, классификация и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 456. С. 225-233. DOI: 10.17223/15617793/456/27

259. Кондрашев А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3-8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18-29.

260. Курачая М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 24-29.

261. Комарова В.В. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 16-19.

262. Костюков А.Н. Исчезающие народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61-64.

263. Крамаренко С.В. Местное сообщество как научно-теоретическая и правовая категория // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2012. № 2. С. 110-117.

264. Крамаренко С.В. Проблемы совершенствования правовых основ публичных слушаний в муниципальных образованиях // Конституционализм и государство-правоведение. 2017. № 1 (9). С. 84-88.

265. Кряжков В.А. Российская модель конституционной жалобы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 65-71.
266. Князев С.Д. Конституционная жалоба в Российской Федерации: законодательная модель и судебная интерпретация // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 1. С. 25-32.
267. Кокотов А.Н. Децентрализация местного самоуправления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 1 (100). С. 38-47.
268. Кокотов А. Н. Некоторые направления современных конституционно-правовых исследований // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 4. С. 3-5.
269. Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 43-50.
270. Коломеец Н.Е., Чертков А.Н. Территории административного подчинения в контексте решения проблем правового регулирования статуса населенных пунктов // Законодательство и экономика. 2013. № 9. С. 5-8.
271. Костюков А. Н. Основные направления муниципально-правовой политики в России // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 585-597.
272. Кравец И.А. Конституционное право иteleология: предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). С. 131-147. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.96.11.131-147.
273. Кравец И.А. Проектный конституционализм, равное достоинство и перспективы конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2020. № 6. С. 14-19.
274. Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Овчинников И.И., Шугрина Е.С. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской

Федерации // Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего. Под общей редакцией И. Н. Барцица (Серия «Аналитические обзоры Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» N12/2018). М., 2018. С. 44-105.

275. Кискин Е. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107-126.

276. Кулишер А.М. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. М., 1913. Книга IV. С. 78-123.

277. Кузьмин А.Г. Судебный нормоконтроль как форма конституционализации законодательства // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Т. 14. № 3. С. 89-95.

278. Ларичев А.А. Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 51-54.

279. Ларичев А.А. Правовая природа муниципалитета как критерий выделения корпоративной и иных моделей местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 1-10. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.12.24842.

280. Левина В.В. Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 36-39.

281. Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 15-21.

282. Лексин И.В. Дуализм территориального состава Российской Федерации и её субъектов // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 318-353.

283. Максимов А. Н. Проблемы реализации поселенческого и территориального принципов организации местного самоуправления в российском законодательстве и судебной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 5 (72). С. 111-121.

284. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3 (51). С. 40-61.

285. Маркварт Э., Соснин Д. Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. 2018. № 4. С. 19-34.

286. Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона N 455-ФЗ // Закон. 2018. N 3. С. 126 - 137.

287. Новокрещенов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С.10-14.

288. Нарутто С.В. Муниципальная демократия как основа конституционного государства // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 4. С. 22-26.

289. Нарутто С.В. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации // Городское управление. 2013. № 1 (198). С. 44-50.

290. Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 28-36.

291. Павлов А.А. Голосование населения по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Естественные, общественные науки. 2009. С. 31-41.

292. Панов Д.С. Проблемы учета мнения населения при принятии решений об изменении территориального статуса муниципального образования (правовые

асpekты) // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 50-55. DOI: 10.18672/1813-1247-2018-3-50-55.

293. Пешин Н.Л., Никитина В.М. Конституционно-правовые аспекты изменение границ территорий муниципальных образований в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 59-66.

294. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: продолжение государства или институт самоорганизации общества? // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2 (37). С. 38-50.

295. Петухов Р. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Муниципальная власть. 2016. № 5-6. С. 59-63.

296. Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 31-35.

297. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13-24.

298. Помещикова С.А. Учет мнения населения в градостроительной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 35-40.

299. Праскова С.В. Социальная идентичность как критерий территориальной организации: постановка вопроса // Академический юридический журнал. 2015. № 4 (62). С. 4-13.

300. Руденко В.Н. Делиберативная демократия в аксиологии защиты прав человека // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акд. наук, 2017. Т. 17, вып. 4 . С. 115-127.

301. Савоськин А.В. Виды обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 28-33.

302. Савоськин А.В. Муниципальные правовые акты об обращениях граждан: система и особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 48-53.

303. Сафина С.Б. Договоры в конституционном законодательстве республик в составе Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2018. № 1 (157). С. 60-65.
304. Салихов Д.Р. Протестные отношения в конституционном праве: вопросы теории // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 66-73.
305. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 27-174.
306. Сергеев Д.Б. Муниципальное образование как форма легитимизации местного сообщества // Ленинградский юридический журнал. 2011. № 2 (44). С. 4-10.
307. Сенникова Д.В. О возможных путях развития партийной системы в свете института представительства в муниципальной демократии // Юридическая наука и практика. 2016. Т. 12. № 1. С. 133-141.
308. Соловьев С.Г. Теоретические и практические проблемы проведения публичных слушаний в Российской Федерации // Правовая культура. 2016. № (26). С. 17-27.
309. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Российский журнал правовых исследований. 2017. Т. 4. № 2 (11). С. 28-34.
310. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий: «дерзость надежды» или конец российский самоуправленческих иллюзий // Местное право. 2016. № 1. С. 23-30.
311. Соловьев М.С. Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного процесса // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 4. С. 104-119.

312. Сигарев А.В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 70 - 72.

313. Симонова С.В. Понятие и особенности муниципальных общественных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 45-48.

314. Скворон Н.Л. Муниципальное образование: население и его жизненные потребности // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2014. № 1 (38). С. 44-47.

315. Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65-68.

316. Туманов Д.А. Об общественном интересе и его судебной защите // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 12. С. 54-70.

317. Туманов Д.А. Защита интересов неопределенного круга лиц (отдельные проблемы) // Труды Института государства и права РАН. 2017. Том 12. № 6. С. 162-173.

318. Тимофеев Ю.А. Коллективные иски: перспективы развития // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 2. С. 88-99.

319. Титова Е.В., Кузьмин А.Г. Конституционализация принципов права и их значение для правомерного поведения // Проблемы права. 2020. № 4 (78). С. 21-27.

320. Тристан Д.А. Публично-правовые территориальные объединения граждан как субъекты права на обращения в Конституционный Суд РФ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 51-58.

321. Талапина Э.В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70-83.

322. Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 34-42.
323. Трубилов Г.В. Местное самоуправление в городах федерального значения: исключение, становящееся правилом // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 69-74.
324. Филиппова Н.А. Отношения публичного представительства как предмет конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 162-169. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.162-169.
325. Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 30-35.
326. Усманова Р.М. Формы непосредственной демократии на местном уровне // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 3 (33). С. 59-66.
327. Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С.15-23.
328. Харинов Н.Н. Субъективное право на получение публичных услуг: правовая природа и проблемы защиты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 5.С. 116-128.
329. Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. 37-47.
330. Холопов В. Проблемы реализации непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения // Федерализм. 2009. № 1. С. 69-78.
331. Шпигунова Ю.М. Ареал местных сообществ как социологическая категория // Развитие территорий. 2015. № 3. С. 18-23.
332. Шугрина Е.С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. № 2. С. 3-16.
333. Шугрина Е.С. Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. N 5. С. 33-40.

334. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контреформирование контреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68-71.

335. Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25-31.

336. Шугрина Е.С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // Lex Russica. 2017. № 2 (123). С. 17-25.

337. Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42-46.

338. Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорий: поиск баланса публичных и частных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9-16.

339. Шугрина Е.С. Тенденции и особенности развития непосредственного народовластия на муниципальном уровне // Пролог: журнал о праве. 2019. № 3 (23). С. 20-27.

340. Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам градостроительного развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30-34.

341. Щедрин Н.В., Шарнина Л.А. Пределы законодательного усмотрения при нормативно-правовом регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов Федерации // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 2 (31). С. 41-48.

342. Щепачев В.А. Институт судебной защиты местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 24. С. 20-22.

343. Югов А.А. Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. 2005. № 1 (45). С. 43-53.

344. Ярков В.В. Групповой иск в административном судопроизводстве: краткий комментарий // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 11. С. 52-58.

IV. Диссертации и авторефераты диссертаций

345. 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.

346. 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.

347. Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 / Джагарян Наталья Владимировна. – Ростов-на-Дону, 2015. – 488 с.

348. Докучаев А.Ю. Городской округ в системе муниципальных образований Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Докучаев Андрей Юрьевич. – Барнаул, 2011. – 25 с.

349. 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.

350. Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Зенин Сергей Сергеевич. – М., 2011. – 24 с.

351. 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.

352. 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.

353. 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.

354. 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.

355. 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.

356. 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.

V. Правоприменительная практика

357. По жалобе администрации муниципального образования "Балтийский городской округ" Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области "Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа" и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области: определение Конституционного Суда от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

358. По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

359. По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан - жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. N 171-О-П // Российская газета. 2007. 19 мая.

360. О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений Законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики" и "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" в связи с жалобами ряда граждан: определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2006 г. N 137-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

361. Определение Конституционного Суда от 29 сентября 2015 г. № 2002-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

362. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // Российская газета. 1998. 31 января.

363. По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга "О градостроительной

деятельности в Санкт-Петербурге", статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге: определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. N 931-О-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

364. По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. N 151-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного суда РФ.

365. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2004 г. № 180-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

366. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования "Мирный" Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании": Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. N 375-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

367. По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Нерюнгринский район": Постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. N 13-П // Российская газета. 2016. 11 мая.

368. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Российская газета. 2011. 3 июня.

369. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Российская газета. 2015. 14 декабря.

370. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Российская газета. 2002. 10 апреля.

371. По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Звениговский муниципальный район" Республики Марий Эл: постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

372. По жалобам главы муниципального образования "Село Маган" Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) "Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)": определение

Конституционного Суда от 15 мая 2007 г. № 344-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5.

373. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2017 г. № 593-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

374. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дмитриева Дмитрия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 15 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьей 10 Закона Российской Федерации "О государственной тайне": определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. N 1038-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

375. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Русь» на нарушение конституционных прав и свобод частью 15 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 26 мая 2016 г. № 1160-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

376. Определение Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 2302-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

377. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан: постановление Конституционного Суда РФ от 05 июля 2017 г. N 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. N 5.

378. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

379. По делу о проверке конституционности п.1 ст.2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда: постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1996 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

380. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Боева Алексея Георгиевича, Лапковской Ольги Васильевны, Листрового Андрея Николаевича и Уланова Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав абзацем третьим части 1 статьи 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Законом Красноярского края "О внесении изменений в Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск" и постановлением Совета Администрации Красноярского края "Об объединении населенных пунктов: определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2006 года № 469-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

381. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Панфилова Алексея Николаевича на нарушение его конституционных прав абзацем шестым части 1 статьи 2, статьей 11, частями 2 и 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 1159-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

382. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бобровой Натальи Алексеевны и Самарского областного отделения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 17 и подпунктом «г» пункта 18 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2003-О

[Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

383. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гурмана Юрия Альбертовича, Гуцуляка Николая Владимировича и Сулейманова Зайнуллы Галиуллиновича на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 2 Закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»: определение Конституционного Суда РФ от 6 октября 2015 г. № 2004-О О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

384. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кажаевой Светланы Борисовны на нарушение ее конституционных прав Законом Иркутской области "О преобразовании муниципальных образований Ангарского района Иркутской области: Определение Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. N 800-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

385. По ходатайствам граждан Бабаева Магомеда Белякаевича и Гуртуева Оюса Бертовича об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года N 171-О-П: Определение Конституционного Суда РФ от 02 октября 2007 г. N 715-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 1.

386. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Московкина Алексея Викторовича на нарушение его конституционных прав частью 7 статьи 13 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 06 июля 2010 г. N 932-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

387. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Голубевой Лилианы Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьями 10 и 79

Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и статьями 2 и 7 Закона Санкт-Петербурга "О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. N 1151-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

388. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Боева Алексея Георгиевича, Лапковской Ольги Васильевны, Листрового Андрея Николаевича и Уланова Владимира Ивановича на нарушение их конституционных прав абзацем третьим части 1 статьи 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Законом Красноярского края "О внесении изменений в Закон края "Об утверждении границы города Норильска с городами Кайеркан, Талнах и поселком Снежногорск" и постановлением Совета Администрации Красноярского края "Об объединении населенных пунктов: Определение Конституционного Суда РФ от 03 октября 2006 г. N 469-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

389. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Галиева Радика Рустамовича, Глухова Юрия Павловича и других на нарушение их конституционных прав положениями статьи 27, части третьей статьи 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", законов Республики Татарстан "О границах территории и статусе муниципального образования города Казани" и "Об упразднении внутригородских муниципальных образований в составе территории муниципального образования города Казани: Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. N 1048-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

390. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соболева Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Челябинской области «О статусе и границах Миасского городского округа»: Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. N 1151-О

[Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

391. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Новые агротехнологии" на нарушение конституционных прав и свобод частями 3 и 4 статьи 25 Закона Ульяновской области "О муниципальных образованиях Ульяновской области: Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. N 1393-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

392. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Зурабова Муссы Алиевича и Имагожева Гилани Зелимхановича на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия "О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия "О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия: Определение Конституционного Суда РФ от 01 июня 2010 г. N 830-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

393. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Оглоблиной Валентины Викторовны на нарушение ее конституционных прав Законом Пермской области «Об утверждении границ и о наделении статусом муниципального образования «Город Пермь» Пермского края»: Определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. N 285-О-О [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

394. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Банникова Артемия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 7 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пунктами 5 и 6 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 2176-О [Электронный ресурс] //

Официальный сайт Конституционного Суда РФ.
<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision426255.pdf>.

395. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кажаевой Светланы Борисовны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2019 г. № 1481-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision408463.pdf>.

396. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Павловой Татьяны Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 13 и частью 4 статьи 28, а также частью 3 статьи 43 во взаимосвязи с частями 1, 4 и 5 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2019 г. № 2955-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision437841.pdf>.

397. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бабкина Николая Владимировича, Богомазовой Любови Викторовны и других на нарушение их конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3581-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449736.pdf>.

398. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кульши Алексея Николаевича и Суворова Кирилла Борисовича на нарушение их конституционных прав частью 31 статьи 13, пунктом 4 части 3 статьи 28 и частью 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3580-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449525.pdf>.

399. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонцевой Тамары Александровны, Архипова Виталия Викторовича и других на нарушение их конституционных прав частью 31 статьи 13 и пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда от 19 декабря 2019 г. № 3579-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449527.pdf>.

400. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3578-О [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision>

401. По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска: постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П // Российская газета. 2011. 12 января. 449517.pdf.

402. По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска: постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П // Российская газета. 2017. 17 июля.

403. По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. N 2516-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 1.

404. По жалобе гражданина Шапошникова Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 5.

405. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. N 1-3 // Российская газета. 2020. 17 марта.

406. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Абросовой Людмилы Александровны, Авербуха Александра Александровича и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 и пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 октября 2020 г. N 2414-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision501717.pdf>.

407. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гордиенко Эдуарда Геннадьевича, Мальцевой Марины Александровны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2020 г. N 2851-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ.
<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision505743.pdf>.

408. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

409. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 18 февраля 2015 г. по делу № 33-1483/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

410. Апелляционное определение Астраханского областного суда от 23 сентября 2015 г. по делу № 33а-3248/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

411. Апелляционное определение Московского областного суда от 28 июня 2017 г. по делу № 33а-19409/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

412. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16 октября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-28 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

413. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29 января 2020 г. по делу № 4-АПА19-42 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

414. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25 мая 2017 г. по делу № 83-АПГ17-7 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

415. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 3 октября 2018 г. по делу № 18-АПГ18-25 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

416. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20 сентября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-23 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

417. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2017 г. по делу № 4-АПГ17-34 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

418. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. по делу № 64-АПГ17-20 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

419. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2018 г. по делу № 4-АПГ17-41 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

420. Апелляционное определение Московского областного суда от 21 мая 2014 г. по делу № 33-10972/2014 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

421. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28 марта 2018 г. № 66-АПГ18-2 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

422. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2018 г. по делу № 29-АПГ18-4 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

423. Определение Верховного Суда РФ от 11.07.2007 по делу № 11-Г07-15 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

424. Определение Верховного Суда РФ от 27 сентября 2006 г. по делу № 72-Г06-8 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

425. Определение Верховного Суда РФ от 14 мая 2008 г. по делу № 33-Г08-3 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

426. Определение Верховного Суда РФ от 27 сентября 2006 г. по делу № 72-Г06-8 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

427. Определение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2007 г. по делу № 4-Г07-7 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

428. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2019 г. по делу № 85-АПГ18-13 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1750374 (дата обращения: 04.03.2019).

429. Определение Верховного Суда РФ от 12 ноября 2008 г. по делу № 71-Г08-25 Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

430. Определение Верховного Суда РФ от 18 мая 2011 г. по делу № 56-Г11-48 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

431. Определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2010 г. по делу № 88-Г10-9 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

432. Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. по делу № 53-АПГ17-44 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

433. Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2005 г. по делу № 14-Г05-5 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

434. Решение Ишимбайского городского суда Республики Башкортостан от 21 ноября 2017 г. по делу № 2а-1820/2017 [Электронный ресурс] // ГАС «Правосудие».

435. Определение Верховного Суда РФ от 24 мая 2006 г. по делу № 4-Г06-12 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=144000 (дата обращения: 12.12.2018).

436. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 11 сентября 2019 г. по делу № 4-АПА19-21 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1812890 (дата обращения: 01.11.2019).

437. Определение Верховного Суда РФ от 25 апреля 2007 г. по делу № 4-Г07-17 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=175282 (дата обращения: 12.12.2018).

438. Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2007 г. по делу № 4-Г07-31 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=181590 (дата обращения: 12.12.2018).

439. Определение Верховного Суда РФ от 7 февраля 2019 г. по делу № 44-АПГ18-37 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1752582 (дата обращения: 04.03.2019).

440. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 января 2018 г. по делу № 53-АПГ17-46 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1624070 (дата обращения: 04.03.2019).

441. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 июня 2018 г. по делу № 4-АПГ18-8 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1664966 (дата обращения: 03.03.2019).

442. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27 июля 2016 г. по делу № 89-АПГ16-5 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1475212 (дата обращения: 04.03.2019).

443. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 апреля 2018 г. по делу № 35-АПГ18-4 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1647290 (дата обращения: 03.03.2019).

444. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2018 г. по делу № 4-АПГ18-18 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

445. Апелляционное определение Белгородского областного суда от 25 сентября 2012 г. по делу № 33-2955 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

446. Решение Ленинградского областного суда от 25 января 2008 г. по делу № 3-3/08-8 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

447. Решение Пермского краевого суда от 12 октября 2012 г. по делу № 3-173-2012 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

448. Решение Челябинского областного суда от 27 августа 2014 г. по делу № 3-58/2014 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

449. Решение Московского областного суда от 8 ноября 2017 г. по делу № 3а-744/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

450. Решение Пермского краевого суда от 10 октября 2012 г. по делу № 3-173-2012 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

451. Решение Приморского краевого суда от 9 ноября 2011 г. по делу № 3-127/11 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».

452. Решение Саратовского областного суда от 29 августа 2017 г. по делу № 3а-67/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

453. Апелляционное определение Московского областного суда от 20 марта 2017 г. по делу № 33А-9443/2017 // ГАС «Правосудие».

454. Решение Сахалинского областного суда от 5 октября 2017 г. по делу № 3а-43/2017 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

455. Решение Одинцовского городского суда Московской области от 14 января 2019 г. по делу № 2а-959/2019 // ГАС «Правосудие».

456. Решение Раменского городского суда Московской области от 12 апреля 2019 г. по делу № 2а-2936/2019 // ГАС «Правосудие».

457. Решение Киренского районного суда Иркутской области от 10 июля 2017 г. по делу № 2а-256/2017 // ГАС «Правосудие».

458. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 26 сентября 2017 г. по делу № 33а-8586/2017 // ГАС «Правосудие».

459. Решение Московского областного суда от 2 мая 2017 г. по делу № 3а-196/2017 2017 // ГАС РФ «Правосудие».

460. Решение Верещагинского районного суда Пермского края от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

461. Решение Талдомского районного суда Московской области от 8 февраля 2017 г. по делу № 2а-105/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

462. Решение Видновского городского суда Московской области от 8 августа 2019 г. по делу № 2а-3144/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

463. Решение Углегорского городского суда Сахалинской области от 26 апреля 2017 г. по делу № 2а-18/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

464. Решение Наро-Фоминского городского суда Московской области от 26 февраля 2018 г. по делу № 2а-655/2018 // ГАС РФ «Правосудие».

465. Решение Талдомского районного суда Московской области от 16 марта 2017 г. по делу № 2а-193/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

466. Решение Нытвенского районного суда Пермского края от 20 июля 2018 г. по делу № 2а-796/2018 // ГАС РФ «Правосудие».

467. Решение Торжокского городского суда Тверской области от 31 июля 2019 г. по делу № 2а-593/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

468. Решение Рузского районного суда Московской области от 15 августа 2017 г. по делу № 2а-1012/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

469. Решение Волоколамского городского суда Московской области от 7 июня 2019 г. по делу № 2а-787/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

470. Решение Рузского районного суда Московской области от 15 августа 2017 г. по делу № 2а-1012/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

471. Решение Щелковского городского суда Московской области от 28 февраля 2019 г. по делу № 2а-990/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

472. Решение Раменского городского суда Московской области от 12 апреля 2019 г. по делу № 2а-2936/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

473. Решение Одинцовского городского суда Московской области от 6 марта 2019 г. по делу № 2а-2232/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

474. Решение Одинцовского городского суда Московской области от 23 января 2019 г. по делу № 2а-944/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

475. Решение Нытвенского районного суда Пермского края от 29 апреля 2019 г. по делу № 2а-403/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

476. Решение Чердынского районного суда Пермского края от 14 мая 2019 г. по делу № 2а-154/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

477. Решение Талдомского районного суда Московской области от 20 февраля 2018 г. по делу № 2а-152/18 // ГАС РФ «Правосудие».

478. Решение Ступинского городского суда Московской области от 28 апреля 2017 г. по делу № 2а-1148/2017 // ГАС «Правосудие».

479. Решение Видновского городского суда Московской области от 8 августа 2019 г. по делу № 2а-3168/2019 // ГАС РФ «Правосудие».

480. Решение Приморского краевого суда от 13 июля 2020 г. по делу № З-166/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

481. Решение Малопургинского районного суда Удмуртской Республики от 25 мая 2020 г. по делу № 2а-418/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие».

VI. Электронные ресурсы

482. Государственная информационная система Новосибирской области «Электронная демократия Новосибирской области» // URL: <http://dem.nso.ru>.

483. Государственная автоматизированная система РФ «Правосудие» // URL: <https://sudrf.ru>.

484. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2018 г. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce (дата обращения: 14.11.2018).

485. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 20.09.2018).

486. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 24.01.2018).

487. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 22.07.2019).

488. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 01.09.2021).

489. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 469827-6 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=469827-6&02> (дата обращения: 22.11.2018).

490. О состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году (предварительные итоги) // Министерство юстиция РФ. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/doklad_o_sostoyanii_msu_i_d-sti_minyusta_po_razvitiyu_ego_pravovyh_i_organizacionnyh_osnov_v_2016_g._predv_aritelnye_dannye_10.02.17.pdf. (дата обращения: 11.12.2017).

491. Сведения о приводящихся выборах и референдумах // Официальный сайт ЦИК РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

492. Официальный сайт Верховного Суда РФ. Тексты судебных актов. //

URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/acts>.

493. Официальный сайт Конституционного Суда РФ // URL:

<http://www.ksrf.ru/ru>.

494. Официальный интернет-портал правовой информации // URL:

<http://pravo.gov.ru>.

495. Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан // URL: <http://pravo.e-dag.ru>.

496. Официальный сайт Администрации городского округа город Воронеж // URL: <http://www.voronezh-city.ru>.

497. Официальный сайт Пензенской городской Думы // URL: <https://pgduma.ru>.

498. Официальный сайт Юргинского городского Совета народных депутатов // URL: <http://soviet.yurga.org>.

VII. Информационные, аналитические, статистические и иные материалы, материалы на иностранном языке, электронные ресурсы

499. Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». М., 2019. – 156 с.

500. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва, 2020. – 111 с.

501. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М.: Издательство Государственной Думы, 2015. – 304 с.

502. Информационный бюллетень местного самоуправления. 2019. 24 декабря. № 19 (480).

503. Ebinger F., Kuhlmann S., Bogumil J. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation // Local government studies. 2019. Vol. 45. No 1. P. 1-23. DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660.

504. Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg: Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, 1892. – 382 s.

505. Stolleis M. Public law in Germany, 1800-1914. – New York: Berghahn, 2001. – 500 p.

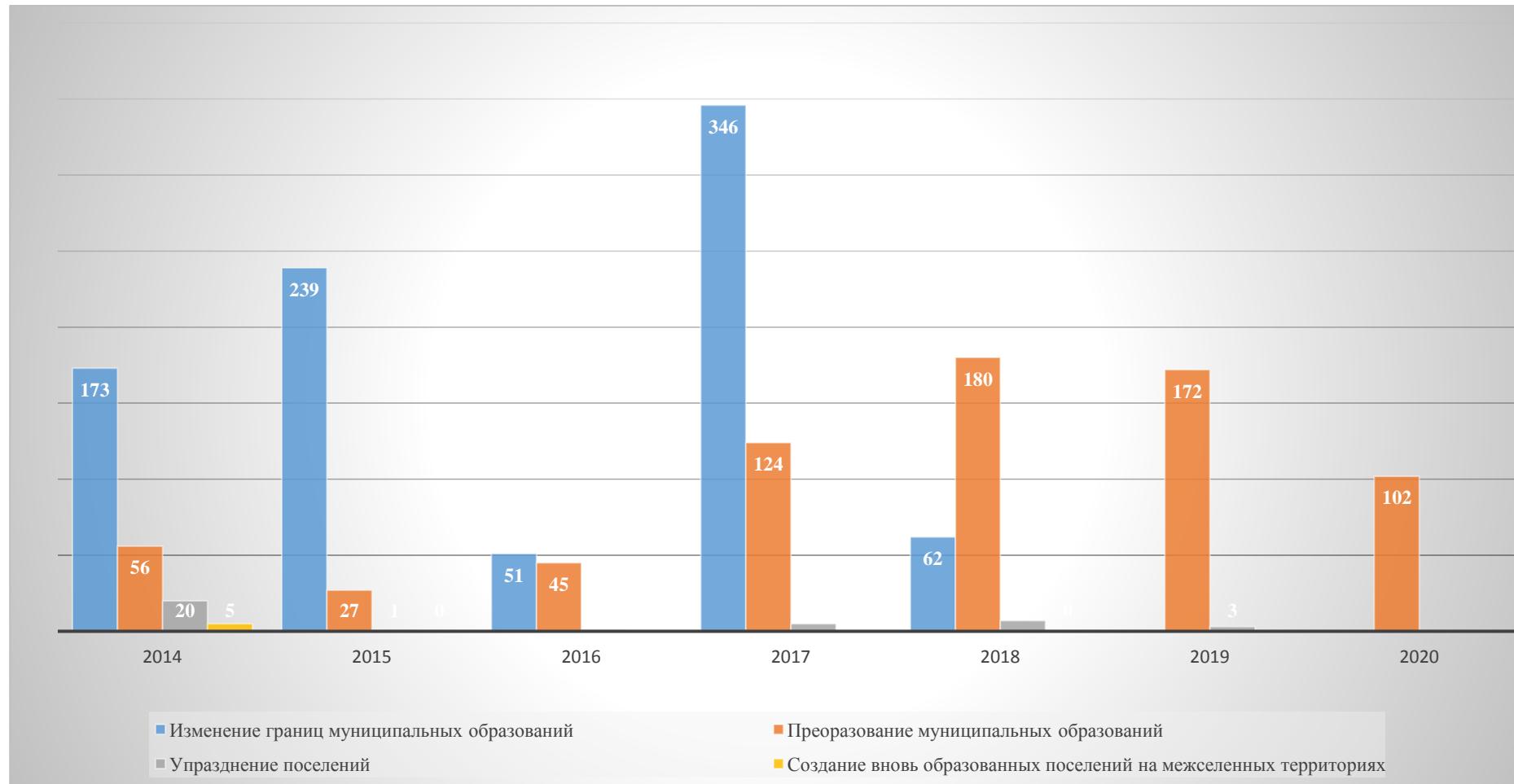
506. Schmidt-Assmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Berlin; Heidelberg: Springer, 2006. – 470 s.

507. Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective / Angel-Manuel Moreno (editor). – Madrid: Instituto Nacional de Administracion Publica, 2012. – 683 p.

508. Wollmann H. Territorial Local Level Reforms in East German *Länder*: Phases, Patterns, and Dynamics // Territorial consolidation reform in Europe / Edited by Pawel Swianiewicz. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute – Budapest, 2010. P. 75-94.

Приложение № 1

Динамика муниципально-территориальных изменений за период с 2014 по 2020 г. (на основе данных
Министерства юстиции РФ)



ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 40, ст. 3822; 2004, N 25, ст. 2484; 2005, N 1, ст. 12, 17, 25, 37; N 30, ст. 3104; N 52, ст. 5597; 2006, N 1, ст. 10; N 23, ст. 2380; N 30, ст. 3296; N 31, ст. 3427, 3452; N 43, ст. 4412; N 50, ст. 5279; 2007, N 1, ст. 21; N 10, ст. 1151; N 21, ст. 2455; N 25, ст. 2977; N 26, ст. 3074; N 43, ст. 5084; N 46, ст. 5553; 2008, N 48, ст. 5517; N 52, ст. 6236; 2009, N 19, ст. 2280; N 48, ст. 5711, 5733; N 52, ст. 6441; 2010, N 15, ст. 1736; N 19, ст. 2291; N 31, ст. 4160, 4206; N 49, ст. 6409, 6411; 2011, N 13, ст. 1685; N 17, ст. 2310; N 19, ст. 2705; N 29, ст. 4283; N 30, ст. 4572, 4590, 4591, 4594, 4595; N 48, ст. 6730; N 49, ст. 7015, 7039, 7070; N 50, ст. 7353, 7359; 2012, N 26, ст. 3444, 3446; N 29, ст. 3990; N 31, ст. 4326; N 43, ст. 5786; N 53, ст. 7596, 7614; 2013, N 14, ст. 1663; N 19, ст. 2325, 2329; N 27, ст. 3468, 3477; N 43, ст. 5454; N 44, ст. 5642; N 48, ст. 6165; N 52, ст. 6961, 6981, 7008; 2014, N 14, ст. 1562; N 22, ст. 2770; N 26, ст. 3371; N 30, ст. 4218, 4235, 4257; N 40, ст. 5321; N 42, ст. 5615; N 52, ст. 7558; 2015, N 1, ст. 7, 9, 11, 52; N 6, ст. 886; N 13, ст. 1807, 1808; N 27, ст. 3978, 3995; N 45, ст. 6204; 2016, N 1, ст. 67; N 23, ст. 3295; N 26, ст. 3866; 2017, N 1, ст. 6, 35, 42, 46; N 15, ст. 2137, 2139; N 30, ст. 4451; N 31, ст. 4751, 4828; N 45, ст. 6573; N 50, ст. 7551, 7560, 7563; 2018, N 1, ст. 27, 47, 87; N 7, ст. 975; N 17, ст. 2432; N 31, ст. 4833; N 32, ст. 5133; N 45, ст. 6839, 6842; N 53, ст. 8424, 8482; 2019, N 6, ст. 461; № 18, ст. 2211) следующие изменения:

1) в статье 12:

а) часть 2.1 изложить в следующей редакции:

«2.1. Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям муниципальных округов, городских округов, осуществляется с согласия населения поселений, муниципальных округов и городских округов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 настоящего Федерального закона, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов»;

б) часть 2.2 изложить в следующей редакции:

«2.2. Изменение границ муниципальных и городских округов, влекущее отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав муниципальных и городских округов, к территориям поселений соответствующих муниципальных районов, осуществляется с согласия населения поселений, муниципальных и городских округов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 настоящего Федерального закона, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов»;

в) часть 2.3 изложить в следующей редакции:

«2.3. Изменение границ муниципальных и городских округов, влекущее отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав муниципальных и городских округов, к территориям других муниципальных и городских округов, осуществляется с согласия населения муниципальных и городских округов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона»;

г) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Изменение границ муниципальных образований, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других муниципальных

образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований. В случае, если изменение границ поселений или внутригородских районов влечет изменение границ муниципальных районов или городских округов с внутригородским делением, такое изменение границ осуществляется также с учетом мнения населения соответствующих муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, выраженного представительными органами муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением»;

д) часть 4.1 изложить в следующей редакции:

«4.1. Изменение границ внутригородских районов осуществляется с согласия населения каждого из внутригородских районов и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона»;

д) дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. В случае изменения границ муниципальных образований, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, при которых мнение населения выражается представительным органом муниципального образования в муниципальном образовании в обязательном порядке проводятся публичные слушания или опрос граждан в соответствии с Уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования»;

2) в статье 13:

а) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 настоящего Федерального закона»;

б) часть 3.1 изложить в следующей редакции:

«3.1. Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 настоящего Федерального закона, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом осуществляется с согласия населения поселений, муниципального района и городского округа, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 настоящего Федерального закона. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования»;

в) первое предложение части 3.1-1 изложить в следующей редакции:

«3.1-1. Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 настоящего Федерального закона, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа»;

г) часть 3.2 изложить в следующей редакции:

«3.2. Объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов выраженного представительными органами каждого из объединяемых внутригородских районов и с учетом мнения населения городского округа с

внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением»;

д) часть 3.3 изложить в следующей редакции:

«3.3. Объединение городских округов, объединение городского округа с муниципальным округом осуществляются с согласия населения, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона. Каждый из объединившихся городских округов, объединившиеся городской округ и муниципальный округ утрачивают статус муниципального образования»;

е) часть 5.1 изложить в следующей редакции:

«5.1. Разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов, осуществляется с согласия населения, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона»;

ж) часть 6.1 изложить в следующей редакции:

«6.1. Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с согласия населения, разделяемого внутригородского района, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона»;

з) часть 6.2 изложить в следующей редакции:

«6.2. Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа с внутригородским делением выраженного, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, а также с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований. Поселение, присоединяемое к

городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района»;

и) часть 6.3 изложить в следующей редакции:

«6.3. Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, а также с учетом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения»;

к) часть 7 изложить в следующей редакции:

«7. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона»;

л) часть 7.1 изложить в следующей редакции:

«7.1. Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского округа выраженного, путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов»;

м) часть 7.2 изложить в следующей редакции:

«7.2. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона»;

н) часть 7.3 изложить в следующей редакции:

«7.3. Изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего муниципального или городского округа, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона»;

3) в статье 13.2:

а) первое предложение части 2 изложить в следующей редакции:

«2. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района»;

4) в статье 24:

а) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с частями 2-2.3, 3 и 4.1 статьи 12 и частями 3-3.3, 5-5.1, 6.1-6.3, 7-7.3 статьи 13 настоящего Федерального закона»;

5) в статье 28:

а) дополнить часть 3 пунктом 4.1 следующего содержания:

«4.1) вопросы изменения границ муниципальных образований в соответствии с частью 6 статьи 12 настоящего Федерального закона»;

6) В статье 31:

а) дополнить часть 3 пунктом 1.1 следующего содержания:

«1) представительного органа муниципального образования – по вопросам изменения границ муниципальных образований в порядке, установленном частью 6 статьи 12 настоящего Федерального закона».

Статья 3

1. Законы субъектов Российской Федерации, Уставы муниципальных образований, приводятся в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона).

2. Внесение изменений в Уставы муниципальных образований и (или) в нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований подлежат принятию и опубликованию не позднее 31 декабря 2021 года.

Статья 3

Настоящий федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент

Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Проект федерального закона разработан в целях совершенствования форм участия населения муниципального образования в процедурах связанных с изменением границ муниципальных образований и их преобразованием.

В положениях главы 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускается производство изменений в территориальной организации местного самоуправления «с учетом мнения населения» и «с согласия населения».

В первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ, одним из концептуальных положений было разделение правовых категорий «мнение населения» и «согласие населения». Закон предусматривал, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений необходимо было получать согласие населения муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии.

В период с 2007 по 2019 г. в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было внесены ряд изменений, направленных на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в редакции от 29 декабря 2020 г.) предусматривает необходимость в 19 случаях получать согласие населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений. В трех случаях, согласие населения, выражается посредством

голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ или на сходе граждан. В четырнадцати случаях, согласие населения выражается представительными органами местного самоуправления, в двух случаях, форма выражения согласия населения определяется уставами муниципальных образований (ч. 6.2, 6.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, в результате внесенных изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих, выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований, приводят к смешиванию правовых понятий «согласие населения» и «мнение населения» используемых в главе 2 Федерального закона № 131-ФЗ. Поэтому такое законодательное регулирование следует рассматривать в качестве отступлений от одного из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции.

Преобладание опосредованных форм участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления не учитывает правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, согласно которой «законодатель связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения. Законодатель вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории... требуют непосредственного волеизъявления населения».

В целях оптимизации участия в населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений предлагается совершенствование форм участия населения муниципального образования с учётом критерия значимости (важности) изменения.

При изменении границ муниципальных образований критерием, определяющим существенность муниципально-территориального изменения, является отнесение территорий отдельно входящих населенных пунктов и (или)

поселений, входящих в состав муниципального района, муниципального, городского округа, поселения к другим муниципальным образованиям (ч. 2, 2.1, 2.2, 2.3, 3 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ).

Критерием, определяющим существенность муниципально-территориального изменения при преобразовании муниципальных образований, является:

- 1) изменение правового статуса муниципального образования;
- 2) объединение или разделение поселений, городских, муниципальных округов или внутригородских районов либо объединение городского округа с муниципальным округом;
- 3) присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением или выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

В законопроекте предлагается в случае производства существенных муниципально-территориальных изменений необходимость получения согласия населения муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии (голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан).

В остальных случаях, достаточно выявления мнения населения муниципального образования, которое может быть выражено представительным органом муниципального образования. Участие местного населения в производстве таких муниципально-территориальных изменений может быть обеспечено использованием институтов муниципальной демократии имеющих делиберитивную природу (публичные слушания, опросы граждан и др.).

Кроме того, в законопроекте в целях создания дополнительных гарантий участия населения муниципального образования в процедурах связанных с изменением границ муниципальных образований предлагается закрепить в положениях Федерального закона № 131-ФЗ обязательное проведение публичных слушаний или опроса граждан по вопросам изменения границ муниципальных

образований. Конкретная форма участия населения должна определяться Уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

ПЕРЕЧЕНЬ

актов федерального законодательства, подлежащих признаю утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не потребует признание утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию актов федерального законодательства.

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный
закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в
Российской Федерации»**

Принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не потребует дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета.