

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.043-051

Е. П. Забелина\*

## Территориальное устройство муниципальной власти на современном этапе<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье впервые проанализированы федеральные конституционные законы о вхождении в состав Российской Федерации новых ее субъектов — Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей — в части регулирования территориальной организации местного самоуправления. Автор дана оценка предстоящих преобразований, высказаны и обоснованы предложения о необходимости расширения системы муниципальных образований в новых субъектах РФ за счет включения в нее поселений как территорий местного самоуправления. Реализация такого положения будет соответствовать Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и позволит населению сельских и других населенных пунктов более активно участвовать в местном самоуправлении.

В статье раскрываются принципы территориальной основы местного самоуправления и выясняются возможности их сохранения в условиях осуществляемых преобразований местного самоуправления, обусловленных внесением в 2020 г. поправок в Конституцию РФ. Автор характеризует закрепленные в законодательстве процедуры обеспечения изменения границ муниципальных образований, преобразования и упразднения муниципальных образований, анализирует нормы соответствующих законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов, конкретизирующих порядок решения территориальных вопросов местного самоуправления, иллюстрируется процесс укрупнения муниципальных образований на примере Московской области. Отмечается, что в РФ сложилось трехуровневое правовое регулирование муниципально-территориального устройства, включающее федеральное и региональное законодательство и муниципальные правовые акты. Это позволяет максимально полно определить материальные полномочия органов публичной власти в данной сфере местного самоуправления и определить процессуальный порядок их обеспечения. С учетом полученных результатов анализируется проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» с целью выявления степени устойчивости сложившейся системы территориальной организации местного самоуправления. Автор резюмирует, что принятие названного законопроекта не повлечет ее существенного изменения, ее принципов и не изменит порядок решения вопросов территориальной организации муниципальной власти.

**Ключевые слова:** территория муниципального образования; границы муниципального образования; муниципально-территориальное устройство; преобразование муниципальных образований; упразднение муниципальных образований; устав муниципального образования; население муниципальных образований; органы государственной власти субъектов РФ; проект федерального закона № 40361-8.

**Для цитирования:** Забелина Е. П. Территориальное устройство муниципальной власти на современном этапе // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 12. — С. 43–51. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.043-051.

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

© Забелина Е. П., 2022

\* Забелина Елена Павловна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

epzabelina@msal.ru

## Territorial Structure of Municipal Government at the Present Stage<sup>2</sup>

**Elena P. Zabelina**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
epzabelina@msal.ru

**Abstract.** The paper analyzes federal constitutional laws concerning the entry into the Russian Federation of its new constituent entities — Donetsk and Lugansk People's Republics, Zaporozhye and Kherson regions — in terms of regulating territorial organization of local self-government. The author analyzes upcoming transformations, makes and justifies proposals regarding the need to expand the system of municipalities in new constituent entities of the Russian Federation by including settlements as its local self-government territories. The implementation of such a provision will comply with Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 «On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» and will allow the population of rural and other settlements to participate more actively in local self-government.

The paper describes the principles of the territorial basis of local self-government and clarifies the possibilities of their preservation in the conditions of the ongoing transformations of local self-government, due to the introduction of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020. The author characterizes the procedures fixed in the legislation for ensuring changes in the boundaries of municipalities, transformation and abolition of municipalities, analyzes the norms of relevant laws of constituent entities of the Russian Federation and municipal legal acts specifying the procedure for solving territorial issues of local self-government, illustrates the process of consolidation of municipalities on the example of the Moscow region. It is noted that in the Russian Federation there is a three-level legal regulation of the municipal-territorial structure, including federal and regional legislation and municipal legal acts. This makes it possible to determine substantive powers of public authorities in this area of local self-government and establish the procedure for their enforcement. Taking into account the results obtained, draft Federal Law No. 40361-8 «On general principles of organization of local self-government in the unified system of public authority» is analyzed in order to identify the degree of stability of the existing system of territorial organization of local self-government. The author summarizes that adoption of the enactment under consideration will not entail significant changes, its principles and will not change the procedure for resolving issues of territorial organization of municipal power.

**Keywords:** territory of a municipal entity; borders of a municipal formation; municipal-territorial structure; transformation of municipalities; abolition of municipalities; charter of a municipal formation; population of municipalities; state authorities of subjects of the Russian Federation; draft federal law No. 40361-8.

**Cite as:** Zabelina EP. Territorialnoe ustroystvo munitsipalnoy vlasti na sovremennom etape [Territorial Structure of Municipal Government at the Present Stage]. *Lex russica*. 2022;75(12):43-51. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.193.12.043-051. (In Russ., abstract in Eng.).

Основные правовые ориентиры территориальной структуры местного самоуправления закреплены в Конституции РФ<sup>3</sup>. В ее статье 131 зафиксированы три конституционных условия создания оптимальной территориальной основы муниципальной власти. В этой статье, во-первых, установлено, что местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований, во-вторых, указано, что виды муниципальных образований, порядок определения и изменения их границ уста-

навливаются законом на федеральном уровне; в-третьих, закреплено, что территория муниципальных образований определяется с учетом исторических и иных местных традиций.

Эти ключевые условия в полной мере учитываются при формировании и совершенствовании муниципального территориального устройства. В Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> было закреплено как понятие муни-

<sup>2</sup> The research was carried out within the framework of the strategic academic leadership program «Priority-2030».

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации с изменениями, принятыми на общероссийском голосовании 1 июля 2020 г. М. : Эксмо, 2020. 96 с.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

ципального образования, так и порядок установления (изменения) границ муниципальных образований.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> определение муниципального образования раскрывается без указания на его признаки. Аналогичным образом данный Закон определяет понятия конкретных видов (типов) муниципальных образований. Понятие «поселение», к примеру, — это городское или сельское поселение. Это определение явно не позволяет получить какое-либо представление об этих видах территорий. Между тем выделение их особых признаков целесообразно, так как перечень вопросов местного значения дифференцируется в зависимости от вида (типа) муниципальных образований.

В рамках деятельности по совершенствованию местного самоуправления в контексте конституционных новелл 2020 г. Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>6</sup>. Интересно, что проект закона сохраняет закрепленное в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ понятие *местного самоуправления* и провозглашает его осуществление на всей территории государства.

Однако следует отметить, что этот основополагающий принцип территориального обустройства местного самоуправления не в полной мере реализован в нашей стране. Федеральными законами стали выделяться территории, например территория Инновационного центра «Сколково»<sup>7</sup>, где не предусмотрено местное самоуправление, а его органы заменены управленческими государственными структурами, осуществляющими их полномочия<sup>8</sup>. Эта тенденция, на наш взгляд, не соответствует

Конституции РФ и объективным условиям жизни населения на современном этапе.

Законопроекту № 40361-8, подготовленному для рассмотрения Государственной Думой в первом чтении и рассмотренном ею в таком виде, не хватало понятийного аппарата, используемых в нем терминов. Однако он был восстановлен, когда был представлен в палату парламента для второго чтения. Согласно ч. 1 ст. 2 проекта закона, подготовленного для рассмотрения ко второму чтению, муниципальное образование рассматривается как *населенный пункт (несколько населенных пунктов), в том числе с прилегающей территорией, предназначенной для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры муниципального образования, иная населенная территория, с очерченной границей, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления*. Такая формулировка указанного понятия повторяет народную поговорку: новое — хорошо забытое старое, поскольку оно соответствует Закону 1995 г., регулирующему муниципальные правоотношения. При этом его следует признать оптимальным<sup>9</sup>.

Представляется обоснованным и расширение видов муниципальных образований по сравнению с первой версией законопроекта № 40361-8. В нем в качестве таковых названы округа городские и муниципальные, поселения и внутригородские территории городов федерального значения. Первоначально в законопроекте отсутствовали в системе территориальных координат муниципальной власти поселения, что, на наш взгляд, было ошибочным. Поэтому хорошо, что ошибка была исправлена в дальнейшей работе над законопроектом. Ведь городские и сельские поселения являются наиболее массовыми муниципальными обра-

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>6</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 23.10.2022).

<sup>7</sup> Территория в публичном праве / С. В. Нарутто [и др.] М., 2013. 320 с.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

<sup>9</sup> По мнению И. В. Бабицева, населенный пункт как юридическая конструкция состоит из трех элементов: 1) населения; 2) территории, очерченной границами; 3) поселенческообразующего инфраструктурного комплекса. И все нормативные правовые определения населенного пункта и отдельных его видов должны формулироваться исходя именно из такого его юридического конструирования (Бабицев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций : монография. М., 2010. С. 69).

зованиями. По состоянию на начало января 2022 г., из 19 675 зарегистрированных Министерством юстиции РФ муниципальных образований сельских поселений — 15 742, городских поселений — 1 307, городских округов — 608, муниципальных округов — 180, муниципальных районов — 1 544<sup>10</sup>.

Наиболее приближены к населению поселения, они создают условия для деятельности местного самоуправления максимально большим числом граждан, а также для реализации их прав быть избранными и избирать в органы местного самоуправления. В то же время официальная статистика показывает, что в результате преобразований в некоторых субъектах поселения были ликвидированы. Так, на 1 января 2022 г. в Московской, Магаданской, Калининградской, Сахалинской областях, а также в Ставропольском крае поселений нет<sup>11</sup>.

Работу поселенческих органов местного самоуправления обеспечивают более 100 тыс. муниципальных служащих. Укрупнение муниципальных образований за счет ликвидации поселений в сложившейся в настоящее время политической и социально-экономической ситуации в нашей стране нецелесообразно. Ведь работу потеряют муниципальные служащие, обеспечивающие их деятельность. Да, и о шаговой доступности населения к органам власти надо будет забыть. Поэтому следует признать обоснованным в перспективе отказ депутатов Государственной Думы поддержать авторов законопроекта № 40361-8 об исключении из территориальной системы организации местного самоуправления поселений.

Согласно действующему Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Границы пространственных пределов муниципальной власти устанавливаются и изменяются законодательными актами субъектов РФ. Территория муниципального образования должна полностью входить в состав территории одного субъекта РФ, в состав муниципальной территории должны входить земельные участки независимо ни от формы их собственности, ни от их целевого назначения. Границы муниципальных территорий должны устанавливаться таким образом, чтобы обеспечивалась транспорт-

ная доступность для жителей всех населенных пунктов до их административных центров и обратно к месту жительства в течение рабочего дня. Весь перечень требований, которые нужно учитывать при установлении (изменении) муниципальных территориальных границ, определен статьей 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Варианты изменений территориального устройства местного самоуправления активно используются органами государственной и муниципальной власти. Учитывая заинтересованность населения, вопросы территориальной организации решаются с привлечением жителей соответствующих муниципальных образований. С этой целью были определены процедуры выявления воли населения для учета его мнения при инициировании изменения границ муниципальных образований как самим населением, так и по инициативе муниципалитетов и органов власти регионального уровня.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ инициатива населения об изменении территориальных пределов муниципального образования реализуется в порядке, определенном законом на федеральном уровне и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ о выдвижении инициативы проведения референдума. Так, Порядком предусматриваются некоторые процедуры, в том числе:

- 1) процедура сбора подписей населения в поддержку инициативы об изменении муниципальных границ;
- 2) процедура подсчета голосов в поддержку местного референдума;
- 3) процедура рассмотрения и принятия муниципальным представительным органом проекта решения о проведении местного референдума;
- 4) процедура проведения самого муниципального референдума;
- 5) процедура внесения этим органом соответствующих документов в законодательный орган власти субъекта Российской Федерации.

Данный Порядок применяется в случаях изменения территориальных границ муниципальных районов при включении территорий некоторых их поселений в территориальный

<sup>10</sup> URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 23.10.2022).

<sup>11</sup> URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 23.10.2022).



состав других территориальных образований. Такие процедуры применяются также в случае инициирования разделения территории на два и более поселения.

Голосование по изменению границ муниципальных территорий (их преобразований), как установлено статьей 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, проводится на всей территории муниципального образования или на его части, оно признается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей данной территории. Более того, согласие считается полученным, если большинство из них проголосовало за изменение границ (преобразование) муниципальной территории.

В случаях, закрепленных в ч. 2.1, 2.2, 4, 4.1 ст. 12, а также их преобразований, определенных в ч. 3.1, 3.2, 4, 6.1, 7.2 ст. 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ от имени населения право выражать его согласие предоставлено муниципальному представительному органу. С этой целью также используются процедуры обсуждения таких вопросов представительным органом муниципального уровня и принятия решения в соответствии с его регламентом.

В двух случаях территориальные вопросы подлежат рассмотрению на сходах граждан. Сход может быть проведен по вопросу изменения границ только в поселениях<sup>12</sup>, в том числе решается вопрос и об упразднении поселения. Процедурный порядок проведения сходов граждан, в том числе по этим вопросам, закреплен в уставах поселений. На сходах решаются и вопросы создания новых образуемых поселений на межселенных территориях, когда их образование иницируется населением этих территорий.

Проект федерального закона № 40361-8 сохраняет процессуальный порядок решения вопросов территориального устройства местного самоуправления, включая процедуры обеспечения права населения инициировать

вопросы, связанные с изменением границ муниципальных образований и их преобразованием. Представительные органы сохраняют за собой право выражать согласие населения и процедурный порядок его реализации в установленных в проекте случаях.

После принятия данного проекта закона деятельность по территориальному обустройству местного самоуправления будет по-прежнему основываться на законодательно установленных принципах территориального самоуправления<sup>13</sup>.

Законы субъектов РФ, предметом которых являются вопросы определения и изменения границ территорий муниципальной власти, и соответствующие муниципальные нормативные правовые акты сохраняют свою процессуальную и нормативную правовую силу.

Высокая степень процедурного обеспечения муниципального процесса территориальных преобразований иллюстрируется, к примеру, Законом Курской области от 21.12.2005 № 99-ЗКО «О порядке рассмотрения вопросов преобразования муниципальных образований в Курской области и изменения границ муниципального образования»<sup>14</sup>. Этот Закон предусматривает процедуры порядка подготовки и принятия решений муниципальными представительными органами объединяемых поселений, процедуру разработки и согласования аналитической записки, обосновывающей целесообразность объединения двух и более поселений, порядок сбора и обобщения сведений, характеризующих социально-экономическое положение объединяемых поселений, процедуру внесения документов в Курскую областную Думу об объединении поселений.

Аналогичные процедуры используются инициаторами изменения муниципальных территориальных границ и их преобразования в других субъектах Российской Федерации<sup>15</sup>. В то же время анализ практики реализации соответствующих региональных законов показывает,

<sup>12</sup> Ст. 25 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

<sup>13</sup> Однако, по мнению профессора Н. Л. Пешина, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ не содержит принципов территориальной организации местного самоуправления (Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л. Муниципальное право России. 3-е изд. М., 2010. С. 180–181).

<sup>14</sup> Курская правда. 2005. 27 дек.

<sup>15</sup> См., например: Закон Псковской области от 30.03.2015 № 1508-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований» // Псковская правда. 2015. 31 марта; Закон Калининградской области от 05.12.2008 № 303 «Об изменении границ муниципальных образований» (с изм. и доп.) // Калининградская правда. 2008. 16 дек.

что повсеместно идет процесс укрупнения муниципальных образований, что позволяет объединять их материальные и финансовые ресурсы и более успешно решать вопросы местного значения. В Московской области, например, преобразование муниципальных районов в городские округа было осуществлено по инициативе объединения сельских и городских поселений представительного органа одного из поселений соответствующего муниципально-го района. В Подмоскowie по этой схеме были образованы Коломенский городской округ<sup>16</sup>, Орехово-Зуевский городской округ<sup>17</sup>, Наро-Фоминский городской округ и др.<sup>18</sup>

Нормативная база для регулирования муниципального территориального устройства дополняется муниципальными правовыми актами. Уставы муниципальных образований закрепляют полномочия органов местного самоуправления по вопросам изменения границ их территориального предела и их преобразования<sup>19</sup>. На основании Устава муниципального образования «Старицкий район» Тверской области собрание депутатов назначает голосование населения об изменении границ Старицкого района и его преобразования (ст. 30).

В статье 3 этого Устава главе Старицкого района предоставлено право вносить предложения по изменению границ и преобразованию муниципального района на рассмотрение собрания депутатов Старицкого района<sup>20</sup>.

Статья 19 Устава муниципального образования «Старицкий район» Тверской области определяет порядок получения согласия населения Старицкого района об изменении границ и преобразовании муниципального района. Такие голосования проводятся в соответствии с процедурами, установленными соответствующими федеральными и областными законами о муниципальном референдуме. Когда изменение муниципальных границ (преобразование) инициируется населением, осуществляются процедуры формирования инициативной группы, сбора подписей в поддержку референдума, подведения итогов и представления подписных листов в комиссию референдума, их проверки, рассмотрения инициативы населения представительным органом, принятия решения о проведении местного референдума. Такие мероприятия проводятся открыто и гласно. Результаты голосования и принятия решений участниками голосования подлежат обязательному

<sup>16</sup> См.: Закон Московской области от 06.04.2017 № 36/2017-ОЗ «О преобразовании городского округа Коломна, городского поселения Пески Коломенского муниципального района, сельского поселения Акатьевское Коломенского муниципального района, сельского поселения Биорковское Коломенского муниципального района, сельского поселения Заруденское Коломенского муниципального района, сельского поселения Непецинское Коломенского муниципального района, сельского поселения Пестриковское Коломенского муниципального района, сельского поселения Проводниковское Коломенского муниципального района, сельского поселения Радужное Коломенского муниципального района и сельского поселения Хорошовское Коломенского муниципального района, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. 2017. 13 апр. № 66.

<sup>17</sup> Законом Московской области от 06.12.2017 № 211/2017-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Орехово-Зуевского муниципального района» были объединены территории городского поселения Дрезна, городского поселения Куровское, городского поселения Ликино-Дулёво, сельского поселения Белавинское, сельского поселения Горское, сельского поселения Давыдовское, сельского поселения Дороховское, сельского поселения Ильинское, сельского поселения Новинское, сельского поселения Соболевское без изменения границ Орехово-Зуевского муниципального района. Образованное путем вышеуказанного изменения состава территории Орехово-Зуевского муниципального района городское поселение было наделено статусом городского округа (городской округ Ликино-Дулёво).

<sup>18</sup> См.: Баженова О. И. К проблеме реализации конституционного поселенческого-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.

<sup>19</sup> Забелина Е. П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 72–76.

<sup>20</sup> URL: <http://старицкий-район.рф/dokumenty/> (дата обращения: 23.10.2022).

опубликованию (обнародованию). Подобный порядок решения территориальных вопросов закрепляется и в уставах других муниципальных образований<sup>21</sup>.

Учитывая важность муниципально-территориального процесса, муниципальные представительные органы принимают специальные нормативные правовые акты, в том числе включающие процессуальные нормы, определяющие процедуры инициирования вопросов изменения границ муниципального образования и устанавливающие порядок его продвижения путем внесения проектов законодательных актов и материалов к ним в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, в настоящее время сложилось трехуровневое правовое регулирование муниципально-территориального устройства, а именно путем принятия федеральных и региональных законов, а также муниципальных правовых актов. Это позволяет максимально полно определить материальные полномочия публичных органов власти в муниципально-правовой сфере и определить процессуальный порядок их обеспечения. Новый федеральный закон об организации местного самоуправления в Российской Федерации вряд ли повлечет за собой изменение порядка правового регулирования территориальной организации муниципальной власти в случае его принятия. Это свидетельствует о том, что система муниципальных образований сформирована вполне оптимально и не нуждается в кардинальных изменениях.

Значительные территориальные преобразования в организации местного самоуправления произойдут в четырех новых субъектах Российской Федерации — Луганской и Донецкой Народных Республиках, Запорожской и Херсонской областях. В Федеральных конституционных законах от 04.10.2022 о принятии их в Российскую Федерацию и об образовании в составе Российской Федерации названных субъектов, определяют порядок организации местного самоуправления на их территории<sup>22</sup>. В то же время установлено, что на территории, например, Донецкой Народной Республики будут созданы городские округа и муниципальные округа. Их образование будет основываться на законах Донецкой Народной Республики,

которые должны быть приняты в течение шести месяцев со дня вступления в силу соответствующего Федерального конституционного закона. Таким днем является 6 октября 2022 г., то есть публикации в «Российской газете» Договора между Россией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и об образовании в ее составе нового субъекта.

В соответствующем законе ДНР необходимо будет установить и границы вновь образованных муниципальных образований. Процесс утверждения территориальной организации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике будет иметь следующие особенности. Во-первых, к моменту принятия законов Республик об организации местного самоуправления представительные органы соответствующих муниципальных образований созданы не будут. Согласно ст. 11 Федерального конституционного закона от 04.10.2022 эти органы будут избраны во второе воскресенье сентября 2023 г. И это вполне объяснимо. Ведь до формирования органов местного самоуправления необходимо знать территорию, на которую будет распространяться их юрисдикция. Во-вторых, в течение переходного периода, который продлится почти год, будут функционировать органы и должностные лица, которые были избраны или назначались до того, как Донецкая Народная Республика вошла в состав Российской Федерации. По-видимому, они будут участвовать в определении границ новых городских и муниципальных округов. Хотелось бы, чтобы этот процесс проходил максимально демократично с учетом процессуального порядка, закрепленного в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Если он утратит силу в случае принятия проекта федерального закона № 40361-8, то определение границ нужно будет проводить с учетом этого Закона. Это позволит реализовать закрепленные в нем принципы территориальной организации местного самоуправления, о которых говорилось ранее.

Аналогичным образом будет утверждена организация территориального обустройства в Луганской Народной Республике. В Запорожской и Херсонской областях такая деятельность будет осуществляться на основании нормативных правовых актов временно исполняющих

<sup>21</sup> См., например: ст. 14 Устава внутригородского муниципального образования города федерального значения Санкт-Петербурга город Кронштадт // Кронштадтское время. 2008. 12 ноября.

<sup>22</sup> Российская газета. 2022. 6 октября.

обязанности губернаторов. Они также должны принять свои нормативные правовые акты об организации местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации в течение месяца. Это рассматривается как особенность такой деятельности в Запорожской и Херсонской областях. В то же время соответствующие Федеральные конституционные законы устанавливают, что нормативные правовые акты должностных лиц, временно исполняющих обязанности губернаторов, не должны противоречить законодательству Российской Федерации о местном самоуправлении. Это требование позволяет надеяться, что определение границ муниципальных образований будет осуществляться с учетом воли их населения. В противном случае нет смысла реформировать местное самоуправление. Ведь особенность этой политической и социальной деятельности проявляется в установлении первичности воли населения и создании условий для ее реализации.

Следует отметить, что установленная система муниципально-территориальной основы в новых субъектах Российской Федерации не совпадает с системой, действующей на остальной территории РФ. Это проявляется в том, что в новых субъектах Российской Федерации не ожидается образования поселенческих муниципальных образований. Между тем в

Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ и в проекте федерального закона № 40361-8 поселения относятся к видам (типам) муниципальных образований наряду с городскими и муниципальными округами. На наш взгляд, поселения как вид (тип) муниципальных образований должны формироваться в новых субъектах Российской Федерации. И дело не только в том, что их отсутствие будет нарушением действующего муниципального законодательства. Как известно, на территории новых субъектов РФ имеется много сел и поселков, в которых проживают многие тысячи жителей. Следовательно, если эти населенные территории не будут иметь статус муниципальных образований, то проживающим на этих территориях гражданам Российской Федерации будет сложно участвовать в местном самоуправлении из-за отдаленности центров муниципальных округов. Поэтому представляется, что в Федеральные конституционные законы о новых субъектах РФ следовало бы внести изменения, дополнив систему их видов муниципальных образований таким видом муниципальных образований, как поселение. Более того, такое изменение целесообразно внести как можно быстрее, чтобы учесть территориальную организацию местного самоуправления в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А., Лютцер В. Л., Пешин Н. Л. [и др.] Муниципальное право России : учебник. — М., 2010.
2. Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. — М., 2010. — 334 с.
3. 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.
4. Забелина Е. П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 12. — С. 72–76.
5. Территория в публичном праве / С. В. Нарутто, Е. А. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. — М., 2013. — 320 с.

*Материал поступил в редакцию 23 октября 2022 г.*



## REFERENCES

1. Avakian SA, Lutzer VL, Peshin NL [et al.] *Munitsipalnoe pravo Rossii* [Municipal law of Russia]. Moscow; 2010. (In Russ.).
2. Babichev IV. *Munitsipalnoe pravo: sistemno-strukturnyy analiz yuridicheskikh konstruktsiy* [Municipal law: system-structural analysis of legal constructions]. Moscow; 2010. (In Russ.).
3. Bazhenova OI. K probleme realizatsii konstitutsionnogo poselenchesko-territorialnogo printsipa organizatsii mestnogo samoupravleniya. V zashchitu poselencheskogo nachala (po rezultatam analiza praktiki «preobrazovaniya» munitsipalnykh rayonov v gorodskie okruga) [To the problem of implementation of the constitutional settlement-territorial principle of organization of local self-government. In defence of settlement option]. *Mestnoe pravo*. 2019;4:25-52. (In Russ.).
4. Zabelina EP. Regulirovanie protsessa preobrazovaniya munitsipalnykh obrazovaniy: sostoyanie, perspektivy sovershenstvovaniya [Regulation of the process of transformation of municipalities: state, prospects for improvement]. *Constitutional and Municipal Law*. 2016;12:72-76. (In Russ.).
5. Narutto SV, Shugrina EA, Isaev IA, Alabasterova IA. *Territoriya v publichnom prave* [Territory in public law]. Moscow; 2013. (In Russ.).