

## ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ С УЧЕТОМ МНЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**И.В. Упоров**, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор  
Российская академия естествознания  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-2-3-272-276

**Аннотация.** Согласно действующему российскому законодательству, и прежде всего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», изменение границ муниципальных образований возможно не иначе как с согласия населения, проживающего на этих территориях. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования данного института, в том числе исследуются такие формы выражения мнения населения, как голосование самих жителей и решения представительных органов местного самоуправления, выступающих от имени населения. Анализируются нормативно-правовые акты в данной сфере общественных отношений, решения Конституционного Суда РФ, научные труды по заявленной теме. Отмечается, что имеется ряд вопросов, требующих более четкого регулирования, обосновываются соответствующие предложения.

**Ключевые слова:** территория, муниципальное образование, местное самоуправление, границы, закон, мнение населения.

В современной России вся территория разделяется на субъекты Федерации, которые, в свою очередь, имеют в своем составе муниципальные образования. Далее речь пойдет о вопросах территориальной организации применительно к муниципальным образованиям, где одной из важнейшей особенностью является участие самого населения в территориальной организации своей жизни в муниципальном образовании, что следует из базового федерального закона о местном самоуправлении – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Закон о местном самоуправлении). Как отмечается в этой связи в литературе, «территориальное общественное самоуправление можно рассматривать как форму организации населения определенной территории, формирующуюся на основе концентрации различного рода ресурсов с целью решения широкого спектра задач и являющаяся элементом экономического пространства региона» [2, с. 490]. И это обстоятельство (участие населения в решении территориальных вопросов) является одной из основных отличительных черт института местного самоуправления в постсоветской России. Такой подход закреплен в Конституции России 1993 г., где установлено, что изменение границ территорий, в которых осуществляется

местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 131).

По мнению Л.А. Шарниной, «назначение учета мнения населения состоит в выполнении блокирующей функции – не допустить проведение территориальных изменений, в результате которых население преобразованных муниципальных образований не будет представлять собой территориальную общность ... Поэтому отрицательное мнение населения по вопросу об изменении муниципально-территориального деления должно блокировать принятие решения о таком изменении» [3, с. 41]. Однако с такой точкой зрения мы не можем полностью согласиться, поскольку мнение населения нельзя возводить в абсолют – ведь есть интересы субъекта Федерации, других смежных муниципальных образований, и эти интересы могут иметь объективно необходимый характер. Поэтому назначение учета мнения населения состоит не в функции блокировки (мы полагаем, что и сам термин «блокировка» неудачный, поскольку может сложиться мнение, что на население посягает кто-то извне), а в определении оптимального варианта решения территориального вопроса по изменению границ и статуса муниципального образования.

Форма выражения мнения некоторое время не была отрегулирована в федеральном законодательстве (в первом федеральном законе 1995 г. была повторена норма Конституции). В 1997 г. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. [4] установил, что наиболее адекватной формой учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, является референдум. Однако в Законе о местном самоуправлении заменил референдум его институтом голосования; помимо голосования мнение населения может быть выражено от его имени представительным органом муниципального образования в определенных законом случаях (ст. 12, 13 Закона о местном самоуправлении). При этом в большинстве случаев предусматривается обязательность получения согласия населения по вопросам изменения границ территорий и преобразования муниципальных образований. Так, согласно ч. 1 ст. 12 Закона о местном самоуправлении изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов госвласти федерального и регионального уровней. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в числе субъектов выдвижения инициативы по изменению границ муниципальных образований законодатель называет, в отличие от прежнего Закона 1995 г., также и федеральные органы государственной власти. Такой подход представляется оправданным, учитывая, что федеральные интересы могут иметь место теоретически в любом муниципальном образовании.

Законодатель в Законе о местном самоуправлении определяет особенности участия населения в вопросах об изменении границ муниципального образования применительно к разным их видам и при разных ситуациях. Так, согласно ч. 3 ст. 12 Закона о местном самоуправлении изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Закона о местном самоуправлении либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов

соответствующих поселений [1]. А согласно ч. 4 ст. 12 изменение границ муниципальных образований, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, осуществляется с согласия 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 [1].

Положение, содержащееся в ч. 4 ст. 12 Закона о местном самоуправлении, интересно тем, что по этому поводу было Определение Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) [5]. Заявитель А.В. Севашов в своей жалобе в КС РФ оспаривал конституционность указанной нормы. Как следует из жалобы и приложенных к ней материалов, между мэром муниципального образования «Город Новошахтинск» и главой администрации муниципального образования «Красносулинский район» было заключено соглашение о передаче земельного участка площадью 1315 га муниципального образования «Город Новошахтинск» муниципальному образованию «Красносулинский район». Данное соглашение было утверждено Новошахтинской городской Думы, и затем законом Ростовской области было произведено изменение границ Новошахтинска. Здесь мнение населения было учтено посредством депутатов, избранных населением, что соответствовало указанной норме. Однако заявитель посчитал, что такой подход, закрепленный в Законе о местном самоуправлении, противоречит Конституции России со ссылкой на указную выше конституционную формулировку (ч. 1 ст. 132 Конституции России). КС РФ указал, в частности, что учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях

мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан. Вместе с тем Конституция России непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, что предполагает необходимость законодательного регулирования [5]. В этом контексте по своему смыслу и целевому назначению законоположение в ч. 4 ст. 12 Закона о местном самоуправлении распространяется только на случаи изменения границ муниципальных образований, которые не связаны с преобразованием или упразднением этих муниципальных образований, то есть, не затрагивает важнейших, сущностных аспектов функционирования муниципального образования. Такое правовое регулирование, позволяющее оперативно проводить территориальные изменения, непосредственно не затрагивающие интересы населения соответствующих муниципальных образований, призвано обеспечить баланс конституционных ценностей, которые связаны с участием местных сообществ в решении вопросов, касающихся определения пространственной сферы реализации права на осуществление местного самоуправления, с одной стороны, и необходимостью рациональной территориальной организации муниципальной власти, позволяющей населению самостоятельно и эффективно решать вопросы местного значения на конкретной территории, – с другой [5]. Поэтому, делает вывод КС РФ, данный подход федерального законодателя сам по себе не может рассматриваться как не совместимый с Конституцией России.

Как представляется, КС РФ в излишнем объеме исходил из оценочных установок по сравнению с правовыми установками и недостаточно использовал при этом, на наш взгляд, метод аналогии и в недостаточной мере использовал практический опыт деятельности муниципальных образований. Так, сбор подписей и заявлений не может считаться выражением мнения населения, поскольку при этом жителю представляется только одна позиция, которая, по сути, лоббируется организаторами сбора подписей. Кроме того, такого рода мероприятия, проводимые органами

местного самоуправления, должны быть предусмотрены в уставе муниципального образования. Между тем в Уставе Новошахтинска указанная форма выявления мнения населения вообще не упоминалась. В данном контексте Т.Н. Бялкина указывает, что и такая процедура, как согласие населения, выраженное представительным органом муниципального образования, в законе не определена. Каким образом представительные органы должны получать согласие населения, не проводя голосования среди жителей, неясно [6, с. 19]. Очевидно, что данный вопрос должен быть отрегулирован в муниципально-правовых актах и предусматривать, что решение представительного органа муниципального образования должно приниматься квалифицированным большинством. Здесь же заметим, что голосование по вопросам изменения границ следовало бы, на наш взгляд, регламентировать в статье Закона о местном самоуправлении, относящейся к институту референдума, а не в статье, относящейся к институту отзыва депутата, выборного должностного лица.

Оценивая правовую природу института голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований, мы полагаем, что законодатель излишне жестко регулирует обязательность проведения голосования для выявления учета мнения по указанным в Законе о местном самоуправлении вопросам территориального характера (ст. 12-13). Как нам представляется, смыслу института самоуправления будет отвечать положение, при котором обязательность голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования будет определяться уставом муниципального образования.

Вместе с тем, как мы отмечали, не всегда всё должно решать население. Так, в практике возникла следующая коллизия. Закон субъекта Федерации был признан судом недействующим в части, исключившей поселок из состава территории городского поселения и включающей в состав территории муниципального района, по причине того, что суду были предоставлены доказательства нахождения территории поселка в составе города в соответствии с градостроительной документацией. Возникает вопрос: необходимо ли выявлять согласие населения путем голосования

в порядке, установленном ч. 3 ст. 24 Закона о местном самоуправлении, при приведении указанного Закона субъекта Федерации в соответствие с решением суда? Ответ, данный Комитетом ГД ФС РФ по местному самоуправлению, мы считаем вполне адекватным: «Поскольку указанный Закон субъекта Федерации был признан судом недействующим в части, исключающей поселок из состава территории города и включающей поселок в состав муниципального района, и в судебном заседании установлено, что указанные территории входили в состав территории города, выявления мнения населения при приведении указанных законов в соответствие с положениями Федерального закона не требуется, если при этом не будут изменяться территории и границы указанного города и указанного муниципального района» [7, с. 51].

Приведем еще пример. Законом Иркутской области город Ангарск, третий по величине, лучший по благоустройству и один из первых по объемам промышленного производства город в области, был наделен статусом городского поселения, также как и сравнительно небольшой поселок Мегет. Администрация Ангарска, не согласная с таким статусом, вышла с инициативой изменить областной закон и наделить Ангарск статусом городского округа. В поддержку этой инициативы выступили и жители, которые в обращении к областным законодателям поддержали свою городскую администрацию [8]. Но тщетно – Ан-

гарск остался городским поселением в составе Ангарского муниципального района Иркутской области. И только спустя почти десять лет Ангарску законом Иркутской области был определен статус городского округа [9]. Подобные примеры были не единичными после принятия Закона о местном самоуправлении. К настоящему времени территориальные вопросы уже отрегулированы и спорные вопросы возникают редко, но при этом ряд авторов выявляют другие проблемы в этой сфере, требующие своего решения [10-12 и др.].

Таким образом, современное развитие института местного самоуправления в России характеризуется значительным усилением роли мнения населения при решении вопросов территориальной организации муниципальных образований, что нашло отражение в федеральном законодательстве, и прежде всего в Законе о местном самоуправлении. Однако ряд позиций нуждается в корректировке. В частности, представляется целесообразным, чтобы обязательность проведения голосования населения муниципальных образований по территориальным вопросам определялась не федеральным и не региональным законодательством, а в уставах самих муниципальных образований. Кроме того, нуждается в более детальном регулировании процедура выявления и учета мнения населения при решении вопросов территориальной организации местного самоуправления.

#### Библиографический список

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 24.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Иванов Р.Н., Рубцов В.А. Теоретические подходы и аспекты к исследованию пространственного развития городских территорий // Вестник Удмуртского университета. Серия «Биология. Науки о Земле». – 2024. – № 4. – С. 482-490.
3. Шарнина Л.А. Формы муниципально-территориальных изменений и соответствующие им гарантии учета мнения населения // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 6. – С. 40-46.
4. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17.0.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» от 24.01.1997 // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.
5. Определение Конституционного Суда РФ «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» от 06.03.2008 N 214-О-П // Российская газета. 7 мая 2008.
6. Бялкина Т.М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 18-24.
7. Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 1.

8. Улыбина Ю. Ангарск хотят уравнивать с Мегетом // СМ Номер один. 12 мая 2005.
9. Устав Ангарского городского округа (принят решением Думы Ангарского городского муниципального образования от 02.06. 2015 № 26-04 ) // Официальный сайт Ангарского городского округа.
10. Сорокина А.Б. К вопросу о способах учета мнения населения в процессе изменения границ муниципальных образований // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации. – 2023. – № 2. – С. 46-50.
11. Зеленцов В.В. Проблемы и перспективы совершенствования территориальной организации местного самоуправления (на примере муниципальных образований Республики Тыва) // Управленческое консультирование. – 2023. – № 10. – С. 120-136.
12. Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 110-118.

### CHANGING THE BOUNDARIES OF A MUNICIPAL FORMATION TAKING INTO ACCOUNT THE OPINION OF THE POPULATION: ISSUES OF LEGAL REGULATION

**I.V. Uporov**, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*  
**Russian Academy of Natural Sciences**  
(Russia, Krasnodar)

**Abstract.** *According to the current Russian legislation, and first of all the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation", changing the boundaries of municipalities is possible only with the consent of the population living in these territories. The article examines the issues of legal regulation of this institution, including such forms of expression of the opinion of the population as voting of the residents themselves and decisions of representative bodies of local self-government, acting on behalf of the population. The regulatory legal acts in this area of public relations, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, scientific works on the stated topic are analyzed. It is noted that there are a number of issues requiring more precise regulation, and the corresponding proposals are substantiated.*

**Keywords:** *territory, municipality, local government, borders, law, public opinion.*