

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Граница муниципальных образований в Российской Федерации: понятие и правовой режим»

Обучающийся

Н. Н. Гришин

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

руководитель

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Понятие и сущность субинститута границы муниципального образования в Российской Федерации.....	7
1.1. Понятие границы муниципального образования.....	7
1.2 Место субинститута правового режима границы муниципальных образований в системе муниципального права Российской Федерации.....	16
Глава 2 Требования к установлению границ муниципальных образований и порядок их установления и изменения.....	20
2.1 Требования к установлению границ муниципальных образований	20
2.2 Порядок установления и изменения границ муниципальных образований	29
Глава 3 Последствия изменения границ муниципальных образований.....	37
3.1 Основные последствия изменения границ муниципальных образований	37
3.2 Внесение изменений в документы территориального планирования муниципальных образований, как следствие изменения их границ.....	49
Заключение.....	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	73

Введение

Актуальность исследования. По данным Росстата, на 1 января 2020 года, на территории Российской Федерации функционирует 20 846 муниципальных образований. Несмотря на такое количество муниципалитетов, в федеральном законодательстве отсутствует чёткое понимание того, что является границей муниципального образования, из-за чего существует огромное количество разногласий на региональном уровне. Отсутствие единого понимания границ муниципальных образований порождает множество споров среди учёных, изучающих данный вопрос. Местное самоуправление, как структурная система государственного управления является основополагающей сферой деятельности любого современного независимого демократического государства. Процесс преобразования системы местного самоуправления, в современном мире, протекает в условиях постоянного изменения сознания населения России. На сегодняшний день уровень образованности людей сильно отличается от уровня начала XX века. Законодательная база находится в открытом доступе, и каждый человек, имеющий доступ в интернет может без проблем ознакомиться с её актуальной версией. Кроме того, любой гражданин, на начальном этапе решения своих вопросов может получить бесплатную консультацию юриста.

В текущий момент демократические формы и методы жизненного устоя современного общества сталкиваются с ультраконсервативным пониманием отношения человека и общества в государстве. Уход от системы коллективных хозяйств дал возможность каждому гражданину развиваться по своему собственному пути. Для многих граждан капиталистическая система открыла новые возможности, а для некоторых стала новым бюрократическим затруднением. Трудности повлекли за собой требования юридических норм, одной из которых является использование земель, расположенных на территории муниципалитета.

Проведя анализ истории становления власти на местах (органов местного самоуправления) можно определить два основных понятия осуществления функций на местах: общественное и государственное. Но для начала стоит разобраться, что из себя в целом, представляет понятие местного самоуправления. С момента вступления в силу Закона «О местном самоуправлении» прошло более 30 лет. Это событие положило начало новому этапу развития местного самоуправления в нашей стране. Проанализировав функции местного самоуправления и порядок его функционирования, можно прийти к выводу, что его основной задачей является решение вопросов на определенной территории, актуальных для населения, проживающего на этой земле, а в современных реалиях это подразумевает под собой взаимодействие с органами государственной власти в интересах данного населения.

С принятием нового закона о местном самоуправлении такие территориальные образования как «районы, посёлки, сельсоветы, сельские населённые пункты» были преобразованы в муниципальные образования, а так же были установлены их границы [26].

В связи с тем, что население определённых территорий многие годы жило, работало и развивалось в системе коллективных хозяйств, переход на новое законодательство повлёк за собой немало трудностей. Ввиду отсутствия апробации нового законодательства было упущено множество моментов, особенно передача материальных ценностей в управление муниципалитетов. На многих территориях России, особенно малонаселённых, процесс перехода на новое законодательство занял многие годы. Это обусловлено как отсутствием материальной базы, обеспечивающей выполнение работ в области изменения территории, так и отсутствием специалистов с набором знаний в области земельного права.

В Конституции Российской Федерации и Законе «О местном самоуправлении» встречается толкование понятия, но в федеральном законодательстве нет конкретного определения термина «граница

муниципального образования» [12]. Большинство субъектов Российской Федерации имеют в своём законодательстве нормативно-правовые акты, определяющие порядок образования, установления, изменяя границ муниципальных образований.

В результате законотворческой деятельности отдельных регионов, единого понимания и подхода к термину «граница муниципального образования» нет. С целью недопущения различного толкования понятия границы муниципалитетов, необходимо на федеральном уровне закрепить данное понятие, которое будет одинаковым для всех субъектов Российской Федерации [26].

Целью данной работы является исключение различного толкования понятия «граница муниципального образования». Установление единого определения термина «граница муниципального образования».

Задачи исследования предполагают выполнение следующих взаимосвязанных операций.

Во-первых, представляется необходимым проанализировать функции местного самоуправления, установить его роль в социальной жизни местного населения. Определить порядок взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Во-вторых, в настоящее время требуется определить последствия изменения границ муниципальных образований. Подробно разобрать механизм внесения изменений в документы территориального планирования.

Объектом исследования выступают отношения в сфере организации местного самоуправления, правовые нормы, регулирующие порядок установления и изменения границ муниципальных образований.

Теоретическая основа диссертации почерпнута как из конституционно-правовой теории, так и из работ правоведов и юристов в области муниципального права, конституционного права, общей теории государства и права, отраслевых юридических наук, таких как Пешин Н.Л., Гаджиев К.Т.,

Шугрина Е.С., Церклевич О.В., Фальков В.Н., Савранская О.Л., Дементьев А.Н. и др., ставших теоретической базой данного исследования.

В качестве методологической основы исследования выступают общие методы познания. Кроме того, в настоящей работе используются методы, имеющие общенаучное значение: информационный, структурный и функциональный методы.

Практическая значимость исследования заключается в том, что установление, преобразование и изменение границ муниципальных образований, влечёт за собой огромное количество правовых процессов, которые в свою очередь, оказывают непосредственное влияние на жизнедеятельность местного населения. Постоянное изучение проблем правового режима данной процедуры, а так же влияние юридических последствий территориальных преобразований на жизнедеятельность населения, будет оказывать непосредственное влияние на соответствие правовых норм современному законодательству, а так же позволит совершенствовать территориальные основы местного самоуправления.

Работа состоит из введения, трех глав, содержащих в совокупности шесть параграфов, заключения, а также списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Понятие и сущность субинститута границы муниципального образования в Российской Федерации

1.1. Понятие границы муниципального образования

Основная задача границ муниципального образования это определение территории, на которой органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность. Одно из направлений законотворческой деятельности – установление источников дохода в местный бюджет и распределение денежных средств на нужды муниципального образования. В некоторых источниках учебной литературы имеются схожие по смыслу варианты определения «границы» муниципального образования. В своих работах А.С. Прудников даёт такое определение границы муниципального образования: «граница муниципального образования – это черта, которая отделяет его территорию от территории других муниципальных образований» [50, с.165].

В.Н. Фальков даёт такое определение границы муниципального образования: «утвержденную в установленном порядке непрерывную линию, очерчивающую территорию муниципального образования и отделяющую одно муниципальное образование от другого муниципального образования и (или) выделяющая одно муниципальное образование в составе другого муниципального образования» [53, с.217].

Но во всех этих определениях упущено очень много значимых моментов, касающихся случаев совпадения границ муниципалитета с границами территории иностранного государства. Так же нет порядка определения границ воздушного и водного пространства. Для определения границ государства есть конкретные международные нормы, но для определения границ муниципального образования такие единые нормы отсутствуют, особенно это сказывается на экономической составляющей муниципального образования.

Если рассмотреть ту же самую ситуацию только в меньшем масштабе,

можно обратиться к Земельному кодексу Российской Федерации, в котором дано определение «земельный участок». Изначально земельный участок подразумевает под собой площадь земной поверхности. В дальнейшем государственные органы местного самоуправления определяют полную конкретику по использованию данного участка и в генеральном плане застройки земельного участка указывают всю необходимую информацию по дальнейшему его использованию [8].

Данный подход к определению границ необходимо ввести и для муниципальных образований, в результате чего размытость границ муниципалитетов можно будет полностью исключить.

Естественно для реализации данного подхода необходимо проделать большую работу, которая должна начаться с топосъёмки местности. О.В. Церклевич даёт такое понятие границы земельного участка: «граница земельного участка — это линия и проходящая через неё вертикальная поверхность, определяющие земельный участок как объект имущественных отношений и устанавливающие предел распространения права, которым обладает соответствующий участник земельных отношений» [54].

В масштабе муниципального образования, органы местного самоуправления осуществляют свою юрисдикцию по решению вопросов местного значения. Данный факт хорошо просматривается на примере предоставления местному населению услуг транспортного сообщения (подземных путей).

Строительство подземного сооружения является недропользованием, и определением пространственных характеристик для разграничения юрисдикции муниципальных образований является важнейшей составляющей в определении границ. В плане источников дохода местного бюджета особого внимания требует вопрос установления границ территорий, которые граничат с морем. В части 1 статьи 10 Закона «О местном самоуправлении» сказано: «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации», поэтому границы территории

муниципалитетов имеют общую границу с территорией страны [26].

В соответствии с частью 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, а так же воздушное пространство над ними», и именно это говорит о том, что граница территории Российской Федерации не может совпадать с границей муниципальных образований [12]. Неоднозначность законодательства, которая приводит к затруднению осуществления данного положения, вызвана Законом о местном самоуправлении, который поручил субъектам Российской Федерации (в частности ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации (статья 43.1), временное осуществление полномочий органов местного самоуправления (статья 75) и так далее) [26].

Для того чтобы соблюдался принцип права, необходимо в Законе о местном самоуправлении изменить следующий текст: «Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения» и изложить его в новой редакции: «Местное самоуправление осуществляется на территориях всех субъектов Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и на внутригородских территориях городов федерального значения» [26].

Действующий в настоящее время закон о местном самоуправлении не даёт чёткого понятия термину «муниципальное образование», а лишь перечисляет виды муниципалитетов: «городское поселение, сельское поселение, городской округ, городской округ с внутригородским делением, муниципальный район, внутригородской район и внутригородская территория города федерального значения» [26].

Фактор проживания населения на территории муниципального

образования очень важен. В первую очередь необходимо обращать внимание на социальный признак муниципалитета, а уже после на территориальный. Если же социальная составляющая муниципалитета уходит на второй план, то муниципальное образование попросту превращается в административно-хозяйственную собственность с целевым бюджетом реализации функций местного самоуправления. Другими словами муниципалитет превратится в предприятие, и тот факт, что на этой территории должно вести свою жизнедеятельность местное население, остаётся просто незамеченным. Территория, на которой органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность, в обязательном порядке, должна быть населена.

Как термин «граница муниципального образования» имеет огромную почву для рассуждений, так и термин «административно-территориальная единица» не имеет чёткого понимания, и в региональных законодательствах на сегодняшний день существует огромное количество формулировок, вызывающих только путаницу.

Современный анализ различных позиций научных деятелей, изучающих административное устройство государства, даёт возможность выделить определённые подходы в определении административно-территориальной единицы. К таким подходам относятся: системный подход, формально-правовой подход и функциональный подход.

При системном подходе административно-территориальную единицу можно определить как структурную часть территории связанную с публичной властью, и находящуюся в определённых границах. Основным принципом данного подхода заключается в осуществлении, как государственного управления, так и местного самоуправления.

Далее рассмотрим функциональный подход в процессе определения административно-территориальной единицы. Сущность функционального подхода заключается в том, что муниципальное образование выступает в роли основы правотворческой деятельности органов государственной власти.

Примером функционального подхода является законодательство

Ярославской области «Об административно-территориальном устройстве Ярославской области и порядке его изменения» от 7 февраля 2002 года №12-3 [33]. В данном законе сказано что «административно-территориальная единица это территориальная единица, образованная в целях осуществления государственного управления и местного самоуправления» [33].

Так, С.В. Нарутто считает, что «административно-территориальная единица - это часть территории субъекта Российской Федерации в фиксированных границах, созданная для осуществления функций управления и имеющая законодательно-установленный статус и наименование» [20,с.47].

А.Н. Кокотов административно-территориальную единицу видит как «внутреннюю часть территории субъекта федерации в установленных границах, которая имеет свое наименование и постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая один или несколько населённых пунктов, выделяемая с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта федерации, страны» [17, с.559].

В том случае, когда граница административно-территориальной единицы образуется в соответствии с границей муниципалитета, местное население имеет возможность проще уяснить правовые процессы, происходящие в на территории муниципалитета, так как в процессе правотворческой деятельности в области территориального устройства в конкретном регионе органы государственной власти и органы местного самоуправления находятся в тесном сотрудничестве, что, в конечном счёте, приводит к адаптации одного к другому.

Адаптация одного муниципального образования к другому играет важную роль в жизни населения в плане оказания государственных услуг. Благодаря этой адаптации стала возможной успешная деятельность многофункциональных центров. Для своего нормального функционирования все органы местного самоуправления должны работать в единой системе.

Порядок работы, при котором территориальные подразделения органов государственной власти совпадают с местными органами власти, показывает свою эффективность на примере части 2 статьи 3 Закона города федерального значения Севастополя «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» от 3 июня 2014 года №17-ЗС: «В целях обеспечения эффективности осуществления местного самоуправления в городе Севастополе, а также эффективности взаимодействия органов государственной власти города Севастополя, и органов местного самоуправления в городе Севастополе внутригородские муниципальные образования располагаются в границах административно-территориальных единиц районов города Севастополя» [37] [38].

Данная система поможет уйти от пережитков советской политической системы, в которой выступал принцип единства власти, а местные Советы выполняли чисто декоративную функцию, не принимая самостоятельных решений. Проанализировав систему государственно управления можно точно сказать, что наделения власти на местах не было целью правительств советских времен, они скорее следовали принципу Никколо Макиавелли: «Там где государь правит посредством слуг, он обладает большей властью, так как по всей стране подданные знают лишь одного властелина; если же повинуются его слугам, то лишь как чиновникам и должностным лицам, не питая к ним никакой особой привязанности».

Благодаря детально проведенному анализу ошибок прошлого, законодатели современности должны ясно понимать, что, планировать и проводить реформу местного самоуправления, необходимо отталкиваясь от текущей экономической самостоятельности местных властей. Только с приобретением экономической независимости институт местного самоуправления достигнет самостоятельности и сможет функционировать в полном объеме. Поэтому в настоящее время, где интересы населения не ставятся на первое место, так сложно дать точное определение границы муниципального образования, ведь за много лет устоялась система

удовлетворения интересов высших органов государственной власти.

В современной модели управления связи выстраиваются «снизу вверх». Однако в соответствии с пунктом 1 статьи 85 Закона о МСУ «вопросы установления границ муниципалитетов и наделения их статусом муниципального района, городского округа, городского либо сельского поселения решаются органами государственной власти без участия органов местного самоуправления, и, соответственно, без участия населения муниципальных образований» [26].

Общепризнанные принципы и нормы международного права Конституция РФ и Федеральный закон № 131 ФЗ составляют правовую основу местного самоуправления. Не маловажную роль в организации местного самоуправления играет волеизъявление граждан посредством участия в местных референдумах и муниципальных выборах.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ термины «поселение» и «населённый пункт» на практике являлись тождественными при установлении категории земель и определения их целевого назначения [44].

Под населённым пунктом понимается «часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы и служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей. Причем отдельно расположенные жилые дома постоянного проживания граждан на железнодорожных переездах, разъездах, в лесничествах и иных местах проживания граждан не относятся к населённым пунктам и подлежат приписке к ближайшему населённому пункту» [44].

Административно-территориальное устройство должно быть устроено по такой схеме, в которой адаптация административно-территориального устройства происходит к муниципально-территориальному. Такое соотношение определяется тем, что при изменении границ уже

сформированных территорий, должны учитываться духовные, исторические и другие местные традиции.

Изучение полученного опыта в проведении реформ разного времени позволяет современному правительству России принимать взвешенные, а главное актуальные решения по развитию органов МСУ, издавать нормативно-правовые акты и внедрять новые методы управления и оперативно их совершенствовать опираясь на изменения геополитической обстановки в регионах.

Для сохранения государственности в целом особое внимание необходимо уделять органам местного самоуправления, тщательному подбору кадров и соответственно четкому контролю со стороны представителей федеральных властей, но и не стоит забывать о поддержании и наращивании финансово-экономического потенциала органов МСУ, для улучшения качества и оперативности решений проблем в регионах. Данные тезисы часто прослеживаются в обращениях президента Российской Федерации к Федеральному собранию, а наложение большого количества санкций на наше государство с момента начала проведения специальной военной операции на Украине лишний раз подчёркивает правильности выбранного курса внутренней политики государства. [61, с.15-48].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывает, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы

местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального

образования, в период кампании местного референдума.

Подводя итог данного параграфа можно дать определение понятию «граница муниципального образования» - это юридически закреплённая горизонтальная линия, расположенная на поверхности и проходящая по ней вертикальная линия, образующая территорию на которой осуществляется местное самоуправление.

1.2 Место субинститута правового режима границы муниципальных образований в системе муниципального права Российской Федерации

В процессе уяснения назначения границ муниципального образования, стоит обратить внимание на то, что с этим правовым понятием тесно связаны общественные отношения, к которым относятся: требования к изменению границ территории муниципалитетов, а так последствия таких изменений.

По данным Росстата, по состоянию на 1 января 2020 года, на территории Российской Федерации функционирует 20 846 муниципальных образований. Организационную основу муниципального образования составляет его территория и в зависимости от вида муниципалитета изменяется структура органа местного самоуправления. Немаловажную роль играет демографическая составляющая поселения. К примеру, при незначительной численности населения полномочия органа местного самоуправления могут осуществляться сходом граждан. Для формирования представительного органа поселения необходимо проведение выборов. В зависимости от вида муниципального образования местное законодательство определяет порядок назначения на руководящие должности. Так, например, в муниципальных образованиях со статусом «сельское поселение» разрешено совмещение должности председателя представительного органа и главы местной администрации.

Важную роль играет тот и факт, что деятельность местного

самоуправления и участие в нем органов государственной власти зависит от вида муниципалитета. Так в некоторых муниципальных образованиях порядок реализации местного законодательства определяется региональным законодательством. Таким образом, можно сделать вывод о том, что территориальные основы муниципалитета напрямую влияют на институт основ местного самоуправления.

При рассмотрении института финансово-экономических основ можно видеть такую же ситуацию. Статья 55 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает более 9 видов доходов местных бюджетов [26].

Распоряжение собственностью муниципалитета должно осуществляться под контролем надзорных органов, но без постоянного вмешательства вышестоящих органов власти. Установление самостоятельности в решении вопросов местного значения является одной из задач вышестоящих органов власти. При такой системе работы органы местного самоуправления в полном объеме проявляют свою деятельность, и не требуют постоянного внимания со стороны высших органов власти.

В самом простом понимании граница муниципального образования необходима для того, что бы очертить его территорию, на которой будет осуществляться его юрисдикция и осуществление каких либо преобразований. Как было сказано выше основы местного самоуправления напрямую зависят от его вида, а определение конкретных границ, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, является его основой. Выполнение этой задачи возлагается на субинститут правового режима границ муниципальных образований [22].

Для нормального функционирования данного субинститута, необходимо на федеральном уровне законодательно закрепить понятие «граница муниципального образования». В рассматриваемом муниципально-правовом субинституте перечень общественных отношений касается не

только местного самоуправления, а выходит далеко за его рамки. Данное право является комплексной отраслью, которое включает в себя интеграцию множества социальных институтов как муниципального, так и конституционного права.

Важную роль в организации местного самоуправления играет волеизъявление граждан посредством участия в местных референдумах и муниципальных выборах, а так же при решении иных вопросов местного характера [25]. Субинститут границ муниципальных образований говорит о том, что «муниципальная территория обязательно является избирательной территорией» [12].

Градостроительная отрасль напрямую зависит от данного субинститута, так как именно он обосновывает территориальную организацию муниципалитетов, и далее является основой для установления границ внутри муниципалитета исходя из вида назначения земель. В соответствии с Градостроительным кодексом, на картах, которые обосновывают схемы территориального планирования, в обязательном порядке должны быть указаны границы муниципальных образований [4].

Как и многие другие отрасли в Российской Федерации, градостроительная отрасль претерпевает постоянные изменения в законодательстве, в связи с чем, проявляется постоянная проблематика с муниципальным правом. Например, при возведении объектов капитального строительства, или реконструкции такого объекта, на территориях нескольких поселений возникает множество проблем.

Это обусловлено тем, что процесс возведения такого объекта хоть и имеет сложную бюрократическую процедуру согласования проекта, всё же план территории объекта нужно согласовать лишь с заинтересованными органами местного самоуправления, которые имеют с ними общую границу.

Такой подход позволяет всесторонне оценить предстоящий план выполняемых работ, на конкретной местности учитывая интересы населения данных муниципалитетов. Систематизация и постоянный анализ

правоприменительной практики, в области последствий изменения границ муниципалитетов позволит облегчить правоприменительную деятельность.

Правовое обеспечение, закрепляющее границы муниципальных образований является основополагающим элементом в устройстве муниципального образования. Без единообразного понимания данного термина невозможно определить где проходит соответствующая граница.

В самом простом понимании граница муниципального образования необходима для того, что бы очертить его территорию, на которой будет осуществляться его юрисдикция и осуществление каких либо преобразований. Такое значение субинститута правового режима как границы муниципальных образований, напрямую влияет на фундаментальные основы местного самоуправления.

К функциям правового режима территорий муниципальных образований относится:

- определение порядка установления пространственных пределов, в которых осуществляется юрисдикция муниципальных образований;
- определение порядка установления и изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление;
- юридическое обоснование принятых решений вследствие проведённых изменений.

Можно прийти к выводу, что деятельность местного самоуправления и участие в нем органов государственной власти зависит от вида муниципалитета. Так в некоторых муниципальных образованиях порядок реализации местного законодательства определяется региональным законодательством. Таким образом, можно сделать вывод о том, что территориальные основы муниципалитета напрямую влияют на институт основ местного самоуправления.

Глава 2 Требования к установлению границ муниципальных образований и порядок их установления и изменения

2.1 Требования к установлению границ муниципальных образований

На сегодняшний день существует три основных принципа определения территорий местного самоуправления:

- поселенческий;
- территориальный;
- принцип учёта исторических и иных местных традиций.

Данные принципы отмечены в статье 131 Конституции РФ, в которой указано, что местное самоуправление реализуется в городских и сельских поселениях с учётом исторических и иных местных традиций [12].

Согласно точке зрения Е.С. Шугриной в вопросах разграничения территорий муниципалитетов «необходимо определить обязательства, основными из которых является организация взаимодействия местного самоуправления с населением, а также результативное решение вопросов местного значения» [57, с.38].

Поселения состоят из земель населённых пунктов, территорий общего пользования, рекреационных земель, земель перспективного и природоохранного развития. Стоит отметить, что территории, расположенные в непосредственной близости к населённым пунктам, а также территории общего пользования, земли перспективного развития не относятся к определенной категории земель, в связи с чем, можно сделать вывод об отсутствии юридического статуса.

Данный факт не должен оставаться незамеченным, так как отсутствие юридического статуса таких земель приводит к неправильному принятию решения при установлении категории земель. Для определения статуса земель расположенных в непосредственной близости к населённому пункту,

соответствующие департаменты и министерства должны обладать актуальной информацией о состоянии этих земель. Здесь стоит учесть, что нет необходимости проводить полномасштабную геодезическую работу, требующую дополнительных финансовых затрат. Для оценки состояния земель достаточно создать комиссию, членами которой будут являться представители соответствующих департаментов и министерств. Актуальность информации о состоянии земель имеет огромное значение при планировании границ территорий.

Так же необходимо подвергать периодическим проверкам со стороны органов власти порядок использования земель по целевому назначению. Особенно это касается земель с целевым назначением «для ведения садоводства» и «для сельскохозяйственной деятельности». Зачастую на этих землях арендаторы занимаются предпринимательской деятельностью без соответствующего на то разрешения. Связано это с тем, что при установлении назначения земель «для коммерческой деятельности» арендатору необходимо платить высокую арендную плату, которая значительно больше, чем в случае с ведением садоводства. В результате такого обхода законодательства город недополучает в бюджет огромное количество средств.

В более ранней редакции Земельного Кодекса Российской Федерации содержалось понятие о природных зонах. В указанных зонах также формировались резервные земли с целью дальнейшего развития городских территорий. Термин «земли для развития» применялся исключительно к городским территориям.

Необходимо отметить, что в Законе о МСУ указана информация исключительно о землях относящимся к поселениям, а не всех муниципалитетах, в связи с чем, необходимо согласиться с идеей К.Т. Гаджиева, которая заключена в совокупности рассмотрения земель для развития муниципальных образований [5, с.27].

Вместе тем, требованиями Земельного Кодекса РФ и Федерального

закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.2001 № 49-ФЗ установлены земли особо охраняемых природных территорий, а также территории природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России [24].

Земельным кодексом Российской Федерации установлено, что выше перечисленные земли могут находиться только в отдельных регионах, где проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, при этом в законе о местном самоуправлении сказано, что это касается всей территории Российской Федерации. Также данным законом такие земли расположены за границами населённых пунктов, а по требованиям Земельного кодекса РФ – включены в границы населённых пунктов [8].

А.Н. Максимовым выявлен очередной случай противоречия местного законодательства с действующим законодательством в области земельных отношений. В статье 98 ЗК РФ говорится: «к землям рекреационного назначения относятся земли для организации туризма, отдыха, спортивной и физкультурно-оздоровительной деятельности граждан, в их состав входят территории, на которых расположены пансионаты, кемпинги, дома отдыха, объекты спорта и физической культуры» [18, с.34-40].

Вместе с тем, в Законе о МСУ имеется ряд требований, которые относятся лишь к некоторым видам муниципалитетов. Например, в законе сказано: «территории сельских, городских поселений и межселенные территории входят в состав муниципальных районов, при установлении границ которых, необходимо создавать условия для рассмотрения, решения вопросов районными органами местного самоуправления и осуществления ими полномочий, переданных федеральными и региональными законами» [27].

В ходе изучения общественного мнения установлено, что европейская часть России хоть и является более населённой, в сравнении с её восточной

частью и северными регионами, всё же имеются населенные пункты, которые не обеспечены общественным транспортом [42]. В связи с этим, решением вопроса транспортного обеспечения местного населения должны заниматься органы местного самоуправления, используя для этого собственные ресурсы.

«В состав территорий сельских поселений входит один посёлок или сельский населённый пункт, численность населения которого превышает 1000 человек (или 3000, если речь идёт о территориях с высокой плотностью населения) или же несколько сельских населённых пунктов, объединённых общей территорией, численностью жителей каждого из которых менее 1000 человек (соответственно для территории с высокой плотностью населения - менее 3000). С учётом плотности населения, а также доступности территории поселения сельский населённый пункт, численность населения которого менее 1000 человек так же может наделяться статусом сельского поселения» [53].

Границы сельского поселения, состоящие из нескольких населённых пунктов, устанавливаются с учётом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение одного рабочего дня, данные требования могут не применяться в отдалённых, труднодоступных местностях, на территориях с низкой плотностью сельского населения.

Основные требования, применяемые к установлению и изменению границ территорий на которых располагаются сельские поселения, состоят из демографических и географических условий.

С.В. Разворотнев указывает на то, что отсутствие учета экономического потенциала муниципальных образований при установлении их границ создаёт определённые трудности социально-экономическому развитию.

Демографические и географические условия имеют место быть, так как от них зависит возможность граждан принимать участие в осуществлении местного самоуправления, с этим нельзя не согласиться, О.Л. Савранской было отмечено: «при определении границ муниципальных образований

стремление к экономической целесообразности приводит к нарушению прав населения на местное самоуправление» [51, с.35].

Обратимся к высказыванию Э. Маркварта: «будущее муниципалитетов должно строиться на соединении двух «ипостасей» платформы для активного участия жителей в управлении делами, с одной стороны, и «фабрики» по производству муниципальных услуг - с другой» [19, с.73-82]. Стоит обратить внимание, что в действующем законодательстве РФ отсутствует понятие «сельский населённый пункт», а также недостаточно проработаны критерии транспортной и пешеходной доступности.

А.Н. Дементьев отмечает, что «число характеристик, которые необходимо учитывать при определении транспортной и пешеходной доступности административного центра (как видно, имеется ввиду административный центр, как муниципального района, так и сельского поселения) достаточно велико: вид транспортного средства, скорость его движения, скорость пешехода, состояние дорог и т.д. и т.п.» [6, с108].

Далее рассмотрим порядок установления границ городских округов. Основным принципом изменения границ таких территорий является финансовая обеспеченность округа, развитая транспортная и социальная инфраструктуры округа, благодаря которым обеспечивается жизнедеятельность местного населения и реализации деятельности органов местного самоуправления.

Ранее данный принцип являлся причиной типового рассмотрения посёлка и мегаполиса, что подвергало решение вопросов местного самоуправления изначально неправильным и ставило под вопрос возможность тесного взаимодействия органов управления с местным населением.

Аналогичную точку зрения по указанному вопросу Н.Л. Пешин, отмечая, что «совершенно нереально представить себе в качестве поселений со статусом муниципального образования такие города-миллионники, как, например, Новосибирск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону или Нижний Новго-

род. Население каждого из этих поселений сопоставимо с численностью небольших европейских государств. Какие могут быть объединяющие один миллион человек вопросы местного значения? Как справедливо и неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, местное самоуправление только тогда эффективно, когда оно максимально приближено к населению, т.е. когда как можно большее число жителей может реально и непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения» [49, с.144].

В.Ю. Саловым было предложено следующее: «создавать городские районы в тех городах, в которых численность местного населения превышает 150 тысяч человек, и присваивать этим районам статус муниципального образования» [52, с.82].

По мнению В.С. Шурчанова проблематика территориальной доступности органов местного самоуправления для населения должна быть решена путем внесения изменений в штатную численность депутатов соответствующего органа, на примере города Чебоксары он показывает, что наличие расширенной структуры местной администрации и подведомственных организаций, дает возможность реализовывать свои полномочия в полном объеме.

Указанное высказывание является верным, так как местное население будет иметь возможность участия в решении вопросов на территории муниципалитета посредством участия в проведении референдумов и местных выборов. Несмотря на положительные стороны участия местного населения в решении вопросов муниципального образования, существует ряд проблем и разногласий в процессе волеизъявления граждан.

В региональном законодательстве установлен процент подписей, который необходимо собрать с целью выполнения мероприятий по организации референдума (не может быть выше 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на данной территории) [25].

Учитывая, что реализация поселенческого принципа отображена в

статье 11 Закона о МСУ весьма достоверно: «территория субъекта РФ разграничивается между поселениями (исключение межселенные территории), территории всех поселений (кроме городских округов) полностью входят в состав муниципальных районов, территории населённых пунктов полностью входят в состав территории поселения, территория поселения не должна входить в состав территории другого поселения» [27], то требования к установлению границ внутригородских районов указаны неинформативно: «в городских округах в соответствии с законами субъекта федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов» [27].

В результате чего, можно сказать, что следующие вопросы остаются неразрешёнными:

- возможность осуществления двухуровневой модели раздела территории городского округа, с делением на внутригородские районы;
- возможность осуществления местного самоуправления во внутригородских районах, на части, территории городского округа.

Для того чтобы устранить вышеуказанные недостатки предлагается внести в Закон о местном самоуправлении изменения следующего характера:

- территория городского округа с внутригородским делением полностью разграничивается между внутригородскими районами;
- территория внутригородского района должна полностью входить в состав территории городского округа с внутригородским делением.

На территории Российской Федерации имеются города, в составе которых есть районы, требующие предоставления им статуса муниципального образования в связи с чем, предлагается внести следующие изменения в Закон о местном самоуправлении: «в городских округах с численностью населения более 200 тысяч человек местное самоуправление осуществляется также на территориях внутригородских районов. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации местное

самоуправление может осуществляться на территориях внутригородских районов так же в городских округах с численностью населения менее 20» [27].

Необходимо согласиться с мнением А.Н. Костюкова, согласно которому изменения подобного рода в будущем могут принести деконструктивный разлад в местное самоуправление Российской Федерации [11, с.64]. Вместе с тем в рамках осуществления такой деятельности будут наблюдаться основные принципы Европейской хартии местного самоуправления, которые указывают на то, что границы муниципалитетов устанавливаются исключительно с учетом мнения проживающего на данной территории населения [7].

Пристального внимания требует вопрос в определении статуса «городское поселение» и «городской округ». До сих пор нет конкретных требований составу территории, на которых располагаются данные виды муниципалитетов, а именно нет критерия о численности проживающего населения. Также в федеральном законодательстве нет определения понятий «город» и «посёлок». Виду отсутствия конкретики, органы местного самоуправления самостоятельно создают критерии, по которым классифицируются города и посёлки, и как результат в разных муниципальных образованиях данные критерии отличаются друг от друга.

Например, в Кемеровской области понятие «город» понимается следующим образом: «городской населённый пункт с численностью населения не менее десяти тысяч человек, являющийся промышленным и культурным центром». В законодательстве Ленинградской области определено, что «населённый пункт с численностью населения не менее 12000 человек, имеющий как капитальную, так и индивидуальную застройку различной этажности, здания общественного, производственного и иного назначения, развитую систему социальной инженерной и транспортной инфраструктуры, высокий уровень благоустройства территории и преимущественную занятость трудоспособного населения в

промышленности» [35].

Ввиду отсутствия в Федеральном законодательстве конкретики в понимании что такое «город», а что такое «населённый пункт» не представляется возможным определить какие то различия между этими понятиями.

От старославянского село это – «жилище, шатер, местопребывание, селение, поле, село, луг, земельный участок» [21, с.125]. В современном понимании слово «Село», означает какое то место, на котором проживают люди. Основополагающим в этом определении, безусловно, являются люди, проживающее на данной территории. Слово город в старославянском языке означает огороженное место. Тут будет ошибочным проводить аналогию с огородом, так как имеется в виду территория, которая «огорожена» от внешних угроз для защиты своего населения и территории. В конечном счёте, городами стали называть территории, имеющие собственные оборонительные ограждения.

Каждое общество на любом этапе своего развития занимается сельским хозяйством, так как это необходимо для продолжения существования. В древние времена люди постоянно совершали набеги на соседние поселения с целью материального обогащения и завоевания территории. То население, которое смогло обеспечить собственную защиту от разорения другими племенами, помимо сельскохозяйственной деятельности могло заниматься развитием торговли, и культуры. Также, в процессе увеличения численности населения, появлялась необходимость в едином руководстве, создании органа местного самоуправления. В свою очередь село не имело надёжной основы для своего развития, и как результат, в настоящее время понимается как территория, на которой проживает население для ведения сельского хозяйства. Исходя из вышесказанного, город имеет большее значение по отношению к селу.

Также стоит разобрать такое понятие как «Посёлок». Сущность этого понятия размыта и не имеет конкретных критериев. Говоря о посёлках, кто-

то имеет в виду, что-то меньшее чем деревня, а для кого-то это крупная территория с развитой инфраструктурой. Всё зависит от региона, в котором эта территория располагается. В словаре Русского языка Ожегова посёлок это «поселение городского типа» [21, с.120].

Исходя из того что «поселение» и «населённый пункт» являются идентичными понятиями, можно прийти к выводу, что логично назвать посёлок населённым пунктом городского типа. Исходя из своей специализации (рабочий, промысловый, курортный), как и крупный город, посёлок должен иметь свои отличия. В плане же размера территории, на которой он располагается, может существенно не отличаться от сельского населённого пункта.

2.2 Порядок установления и изменения границ муниципальных образований

Изменение границ муниципалитетов не должно противоречить законодательным требованиям на федеральном уровне. В первой главе данной работы мы внимательно разобрали нормы законодательства в области изменения границ муниципальных образований и в результате проделанной работы можем перейти непосредственно самой процедуре изменений границ.

Теме территориального развития в Российской Федерации уделяется особое внимание, в котором также затрагиваются вопросы становления и развития местного самоуправления. Но, как и в любой правотворческой процедуре должен быть алгоритм действий при установлении границ муниципалитетов и порядку их изменений.

Процесс территориальных изменений муниципалитетов зависит от множества факторов, которые влияют на все стадии этого процесса. Так как результат установления и изменения границ территорий является юридической нормой, то при каждом преобразовании границ, федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, должны

оформлять все необходимые документы для юридического обоснования своего решения.

Инициатива остаётся за федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления. Немаловажную роль в организации местного самоуправления играет волеизъявление граждан посредством участия в местных референдумах и муниципальных выборах.

При этом необходимо исключить понятие «заинтересованное население», так как принимать участие в решении вопросов по изменению границ территорий должно всё население, проживающее на соответствующей территории, и не может быть интересом только определённой группы лиц. В противном случае это будет иметь коррупционную составляющую.

При объективной оценке эти обе процедуры с оформлением результатов сложно сопоставить друг другу. Даже далёкому от данной темы человеку становится понятно, что сложность организации и время необходимое для проведения референдума проигрывает на фоне порядка принятия решений органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Важным недостатком федерального законодательства является отсутствие конкретных требований к изменению границ муниципальных образований, а именно первоначальному этапу данной процедуры – проявлению инициативы. В регионах России, как правило, изменение границ муниципальных образований реализуется внесением законопроекта с приложением соответствующих документов. К этим документам относятся: «проект закона об изменении границы муниципального образования (или муниципальных образований) с пояснительной запиской; описание изменённых границ; оформленная инициатива об изменении границ, мнение населения по вопросу изменения границ (либо решения представительных органов, либо протоколы голосования граждан, оформленные соответствующими муниципальными (территориальными) избирательными ко-

миссиями). Законодательный орган субъекта Российской Федерации вправе потребовать иные документы, но только те, которые предусмотрены регламентом данного органа, так как федеральный законодательный орган никакого перечня обязательных документов для решения вопроса об изменении границ муниципального образования не установил» [31].

В части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации, а также в статье 5 Европейской хартии местного самоуправления указано: «изменение границ муниципального образования допускается с учётом мнения населения соответствующей территории и проводятся предварительные консультации с соответствующими местными общинами по возможности путем проведения референдума там, где это позволено законом» [12] [7].

Таким образом, проявляется сама суть местного самоуправления реализация обществом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных действующего законодательства Российской Федерации, самостоятельно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций.

Проведя тщательный анализ закона о местном самоуправлении, можно определить, что законодательством установлен следующий порядок участия местного населения в решении вопросов изменения границ муниципалитетов: «согласие местного населения» и «учёт мнения местного населения». В других ситуациях мнение населения может выражаться только представительными органами муниципалитета. Для этого производится опрос всего местного населения. В результате опроса местного населения ведётся учёт его мнения, который в свою очередь носить чисто рекомендательный характер.

Население муниципалитета может рассматриваться только, как субъект правовых отношений и его мнение не может быть выражено каким-то опросом, потому как определённая группа лиц, принимающая участие в опросе не сопоставима по уровню субъекту права. При проведении

голосования по частным вопросам (к примеру, озеленение придомовой территории отдельно взятого многоквартирного дома, строительство торговых помещений на территории с иным целевым назначением) мнение населения может быть учтено путём опроса, проведённого в установленном законодательством порядке.

В том случае, когда по результатам проведенного голосования, нет положительного решения об изменении границ, территория муниципалитета должна остаться в прежних границах. Данный факт отсылает нас к ситуации, когда существуют «иные особые обстоятельства». К таким обстоятельствам можно отнести основополагающие факторы современного общества: географическое расположение муниципалитета, его демографическая составляющая, а так же его финансовое состояние. При рассмотрении такого понятия как «опрос населения» нужно понимать, что опрос должен логически предшествовать принимаемому решению, хотя бы для того что бы узнать, заинтересовано ли вообще местное население в планируемых изменениях муниципального образования.

Важного внимания к себе требует вопрос установления границ закрытых административно-территориальных образований. В соответствии с Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-1, территория ЗАТО имеет статус городского округа, не смотря на множество недоступной населению информации о том почему эта территория является закрытой, она попросту является муниципальным образованием [23].

Соответственно в вопросах изменения территории муниципалитета местное население должно принимать непосредственное участие. Закрытые административно-территориальные образования в обязательном порядке должны присутствовать на территории современного развитого государства, но их статус должен быть закреплён в Конституции Российской Федерации. Сейчас статус ЗАТО, на которых располагаются различные объекты, (энергетические объекты, испытательные полигоны и т.д.) ничем не

отличается от остальных муниципальных образований. Тем более при рассмотрении ситуации изменения границ закрытого административно-территориальные образования, оно так же граничит с муниципалитетами, не имеющими особого статуса.

Наша страна на протяжении столетий двигалась в сторону развития и становления института местного самоуправления, наткнувшись на своём пути на новые преграды, которые со временем преодолевались. Создавались новые нормативные акты, направленные на развитие и улучшение функционирования данного института, что со временем привело к современной модели органов МСУ, но которая всё так же имеет свои плюсы и свои минусы. Не смотря на то, что закон о местном самоуправлении очень детальный и тщательно проработанный, в нём есть и бреши, одной из ярко выраженных является то, что данный Закон определяет процедуру местного референдума, но не раскрывает условия его проведения [61].

В соответствии с частью 5 статьи 24 Закона о МСУ, «голосование назначается представительным органом соответствующего муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта федерации для проведения местного референдума, с учётом установленных Законом о МСУ особенностей» [26].

Необходимо сделать важное замечание, что сама процедура референдума ушла в прошлое и в настоящее время при решении данных вопросов не используется. Сам процесс референдума заменила процедура голосования, которая по природе своей имеет аналогичный референдуму порядок проведения. В процессе прохождения всех этапов изменения границ муниципальных образований (создание инициативной группы, принятие решения о вынесении на рассмотрение вопроса по изменению границ и т.д.) возникает множество проблем в реализации данной процедуры. К таким проблемам относятся не только бюрократические трудности, но и само законодательство в данной области. Путаницу создаёт терминология

законодательства.

В части 2 статьи 36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, указано: «со дня обращения инициативной группы с ходатайством о регистрации группы по проведению голосования по вопросам изменения границ избирательная комиссия муниципалитета действует в качестве комиссии референдума» [25].

В части 3 статьи 14 того же закона именуется «инициативной группой граждан по проведению референдума, хотя порядок относится вовсе не проведению референдума, а проведению голосования по вопросам изменения границ муниципальных образований» [25]. В связи с чем, необходимо конкретно определиться какой термин касемо инициативы граждан необходимо оставить в законодательстве «голосование» или «референдум».

Организация их проведения определена одним Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Множественность субъектов инициативы в любой сфере вызывает затруднения. Поэтому стоит найти более рациональный подход к решению данного вопроса, а именно оставить только один субъект представительный орган муниципалитета. Население всего муниципального образования целесообразней представить одной инициативной группой, имеющей хотя бы минимальные понятия о законодательстве, регулирующем вопросы изменения границ территорий муниципалитетов. Это упростит процедуру проведения голосования, которая влечет за собой ряд сложностей, как организационных, так и финансовых.

Законодательный орган, рассмотрев установленным порядком документы, обосновывающие изменение территории, принимает решение об изменении границ. Особое внимание при принятии решения уделяется мнению местного населения. Однако стоит заметить, что законодательством не определены конкретные сроки принятия решения об изменении границ.

При изучении Закона о местном самоуправлении можно столкнуться еще с одной коллизией, а именно с понятием «публичные слушания» [27]. Этот этап определен пунктом 4 части 2 статьи 28 Закона о местном самоуправлении. Публичные слушания проводятся в том случае, когда происходит преобразование границ муниципального образования, и они предшествуют голосованию местного населения.

Россия на протяжении столетий двигалась в сторону развития и становления института местного самоуправления, натываясь на своём пути на новые преграды, которые со временем преодолевались, создавались новые нормативные акты, направленные на развитие и улучшение функционирования данного института, что со временем привело к современной модели органов местного самоуправления.

В настоящее время процедура образования не применяется на практике. Причиной тому является стремительное исчезновение сёл, деревень, сельских поселений. По состоянию на 2021 год из 153157 сельских населённых пунктов, в 24751 населённом пункте отсутствует постоянное население. Упразднением исчезающих сельских поселений фактически никто не занимается. Формальность в подходе к данному вопросу встречается на всей территории Российской Федерации в виде деревень призраков. Под чьей юрисдикцией находятся данные территории не совсем понятно, особенно когда эта территория не представляет никакого экономического интереса. [57].

Можно прийти к выводу, что после распада Советского Союза упразднение территорий стало актуальным не только для сельских поселений, находящихся в труднодоступных местах и имеющих низкую плотность населения. Процедура упразднения необходима так же и для крупных городов, утративших свою значимость.

К таким территориям относятся некоторые города, расположенные в Магаданской области, Сахалинской области, Республике Коми, Камчатском крае, Чукотском АО. Причины исчезновения крупных городов,

расположенных в указанных областях, а так же оправдания их исчезновения можно перечислять бесконечно. Естественной просматриваемой причиной стала неспособность существования в современной рыночной экономике [60, с.24-29].

Порядок установления и изменения границ муниципалитетов зависит от множества факторов и ситуаций, с которыми сталкиваются законодательные органы, и в каждом случае необходим индивидуальный подход к решению проблемы. Процедура установления на местности границ муниципального образования носит довольно сложный характер, она не лишена известной доли демократизма. Определение надлежащего положения соответствующих границ, их определение и защита, последующее использование, могут быть рассмотрены как один из важнейших субинститутов в рамках административного и муниципального права Российской Федерации в настоящее время.

Глава 3 Последствия изменения границ муниципальных образований

3.1 Основные последствия изменения границ муниципальных образований

Россия на протяжении столетий двигалась в сторону развития и становления института местного самоуправления, натываясь на своём пути на новые преграды, которые со временем преодолевались, создавались новые нормативные акты, направленные на развитие и улучшение функционирования данного института, что со временем привело к современной модели органов местного самоуправления. Однако, необходимо учитывать такой важный процесс как правопреемство.

Некоторые специалисты, такие как Н.С. Бондарь, изучающие законодательство в области образования территорий, обращают внимание на то, что этап правопреемства территории не относится к процессу установления и изменения границ муниципалитетов, а является уже последующей процедурой [2, с.721]. С этим сложно согласиться, так как сам процесс установления и изменения границ территории является юридическим фактом и как показывает практика, именно вопросы правопреемства территории являются причиной разногласия в процессе установления границ территорий. В современном мире местное самоуправление невозможно без учёта интересов населения, их духовных, исторических и иных местных традиций.

Именно поэтому как фундамент решения вопроса правопреемственности должен закладываться на начальном этапе преобразования территории. В конечном счёте, результат проведённой работы будет сказываться на социально-экономической составляющей вновь образованной территории, которая будет оказывать непосредственное влияние на общественную жизнь местного населения. Здесь необходимо

отметить актуальность рассмотренной в предыдущей главе темы проведения голосований, референдумов и опроса местного населения.

Современное развитие государства происходит в условиях постоянной конкуренции, когда более сильные и развитые предприятия имеют преимущество перед отстающими предприятиями. Для современной экономики это является положительным фактором, но вместе с тем это не должно негативно сказываться на местном населении. Вопрос правопреемственности должен выноситься на начальных этапах проведения референдумов, для того чтобы местное население понимало какие результаты принесут планируемые преобразования их территории. С некоторыми результатами местное население может не согласиться. К таким в первую очередь относится негативное влияние на окружающую среду и здоровье населения.

В статье 11.1. Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» говорится, что «при изменении границ муниципальных образований, в результате которых происходит перенос территорий одного населённого пункта к территории одного населённого пункта, необходимо провести разделение имущества, которое находится в муниципальной собственности» [28].

Исходя из положений вышеуказанной статьи, с целью исключения разногласий между муниципальными образованиями должен быть определён порядок присвоения и передачи имущества, и такой порядок существует, однако, по мнению некоторых специалистов, этот порядок содержит ряд пробелов, которые требуют издание нормативно-правового акта

Правительства Российской Федерации.

На сегодняшний день, для решения ряда вопросов в области правопреемственности территорий, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования создают собственную законодательную базу. Проблема такого подхода заключается в том, что каждый регион определяет порядок деления имущества между муниципальными образованиями по-своему. В большинстве случаев принимается региональный правовой акт, который основывается на предложениях органов местного самоуправления, территории которых планируется преобразовать. Данные предложения подаются на первоначальном этапе планирования изменения границ муниципалитетов, с обязательным указанием перечня имущества, которое необходимо передать [58, с.11-23].

Как правило, процедура преобразования территорий с разделением имущества не вызывает проблем, однако в ряде регионов законодательная база строится исходя из интересов вышестоящего органа власти, которая влечет за собой безвозмездную передачу имущества муниципального образования в регион.

Рассмотрим порядок передачи имущества определённый законодательством Ямало-Ненецкого автономного округа. В данном регионе установлено что имущество, которое подлежит передаче должно быть определено муниципалитетом, который осуществляет его передачу [34]. Соответственно сам перечень составляется и утверждается данными муниципальными органами власти. Такой подход на первый взгляд не вызывает вопросов и является наиболее приемлемым. В законодательстве Калужской области, наоборот, данная функция возложена на то муниципальное образование, которое принимает имущество [1, с.86].

Такой подход к решению имущественного разделения выходит за рамки полномочий субъекта, оставляя муниципалитет без права внесения предложений о передаче имущества. Такое расширение сферы своих полномочий содержит в себе скрытую коррупционную составляющую, так

как в федеральное законодательство не дает конкретного объяснения кому и как передавать и принимать имущество. В результате такого подхода субъекты Российской Федерации попросту забирают под своё ведение то имущество, которое, по их мнению, имеет ценность для региона.

В правовых актах субъектов Российской Федерации указан порядок, а также сроки согласования перечня передаваемого имущества. В случае с указанием конкретных сроков составления перечня передаваемого имущества просматривается правомерность и необходимость данного решения. Указание, кто именно отвечает за составление перечня передаваемого имущества, не соответствует требованиям закона о местном самоуправлении, и как результат эти требования разнятся почти во всех нормативных актах субъектов Российской Федерации. Данный факт указывает на то, что законодательная база Федерального уровня должна определить единый порядок передачи имущества и определить сроки данной процедуры. В ряде субъектов Российской Федерации правовыми актами установлена ещё одна гарантия передачи имущества в установленные сроки. Данная гарантия говорит о том, что в случае если одна из сторон не согласовывает данный перечень, либо отказывает в его согласовании, указанный перечень имущества считается согласованным.

Такой подход к определению сроков передачи имущества является неправомерным и часто нарушает права одной из сторон, однако отсутствие в Федеральном законодательстве правовой базы, регулирующий данный вопрос, вынуждает самостоятельно принимать правовые акты, которые в силу определённых обстоятельств имеют множество изъянов.

Отсутствие в Федеральном законодательстве правовых норм, регулирующих вопрос передачи имущества в процессе преобразования территорий муниципальных образований, вызывает множество споров и разногласий. Законодательством Российской Федерации определён порядок разрешения таких споров, и происходит он в суде, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Стоит отметить, что отсутствие

конкретики в законодательстве Российской Федерации в области передачи имущества между субъектами накладывает дополнительную нагрузку на судебную систему.

Другими словами, при правильно изложенном законодательстве можно избежать судебных тяжб, и исключить дополнительную нагрузку на органы самоуправления. Так в некоторых субъектах Российской Федерации, при наличии противоречий между сторонами, предусмотрена внесудебная процедура. Данная процедура представляет собой заседание комиссий обеих сторон, на котором обсуждаются проблемы в согласовании перечня передаваемого имущества, что в большинстве случаев не приводит к решению вопроса, и как результат вопрос о разделении и передаче имущества решается в судебном порядке.

Федеральным законодательством установлено, что наличие судебного разбирательства по некоторым объектам имущества не является основанием для приостановления либо отмены передачи собственности.

В случае удовлетворения требований каждой из сторон, между которыми происходит передача имущества, следует процесс подготовки документов, необходимых для составления регионального правового акта. Как и во всей процедуре передачи имущества в разных регионах Российской Федерации, перечень документов для составления правового акта в разных регионах отличается друг от друга. Единственный одинаковый этап передачи имущества в том, что перечень передаваемого имущества составляет передающая сторона, так как все документы на отчуждаемое имущество находится у передающего муниципального образования. После проведения инвентаризации подлежащего к передаче имущества, пакет документов передаётся на утверждение в вышестоящий орган государственной власти. Порядок представления документов также не установлен законодательством Российской Федерации, в результате чего орган государственной власти субъекта сам определяет этот порядок, который опять же в разных регионах отличается друг от друга.

После изучения предоставленных документов, органы государственной власти выносят своё решение, которое оформляется правовым актом, это решение может быть как положительным, так и отрицательным. Отрицательное решение оформляется отказом в разграничении имущества.

Основаниями для отказа могут послужить:

- отсутствие документов, необходимых для принятия решения, или их необъективность;
- нарушение порядка разграничения имущества;
- нарушение условий разграничения имущества.

Каких либо других оснований для отказа от разделения имущества не предусмотрено. В связи с этим в федеральном законодательстве необходимо закрепить порядок передачи имущества, которое по своим конструктивным и технологическим особенностям не может быть передано без нарушения его инженерных систем. В основном это относится к производственным мощностям, подлежащим передачи другому муниципальному образованию.

Правовой акт, определяющий порядок передачи позволит предотвратить ненадлежащее обращение с передаваемым имуществом, что в свою очередь убержёт его от вывода из эксплуатации по непредвиденным обстоятельствам. Такой неправомерный процесс наблюдался после распада Советского союза и передачи имущества в частную собственность. В сельских поселениях это преобладало в большей степени, когда мелкие предприятия сельскохозяйственного назначения выводились из эксплуатации и отправлялись на металлолом. Хотя во многих деревнях и сёлах мелкие производства находились в исправном состоянии, и приносили доход местному населению. Во избежание потери этих предприятий достаточно было бы произвести либо их консервацию, либо модернизацию, но, к сожалению этого не произошло. В результате чего во многих муниципальных образованиях с численностью населения около 3000 не осталось своего производства, необходимого для самостоятельного обеспечения жизни местного населения.

В случае издания вышеуказанного правового акта появиться возможность реализовать качественную передачу такого объекта, в результате чего обе стороны должны будут выполнить ряд обязательств по приёму-передаче имущества в течение определённого срока. По результатам передачи имущества обеими сторонами будет составлен акт приёма-переда, который в свою очередь будет являться основанием права собственности нового муниципального образования [59].

По завершении процедуры передачи имущества должно быть документально оформлено прекращение имущественных прав прежнего муниципалитета и передача прав владения имуществом новому муниципалитету. Корректуря учредительных документов тех муниципальных учреждений, в ведение которых передаётся вновь обретаемое имущество, должна быть произведена в двухмесячный срок.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ внесено положение, по которому «в случае значительного изменения численности избирателей, происходит досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления, что является важным правовым последствием изменения границ муниципальных образований» [28]. Значительное количество, в данном случае, стоит понимать как увеличение численности на 25% от общего числа избирателей.

В соответствии с пунктом 5 части 16 статьи 35 и пунктом 14 статьи 36 Федерального закона о местном самоуправлении говорится: «при преобразовании муниципального образования, влекущем увеличение численности избирателей менее чем на 25 %, новые выборы не назначаются и не проводятся» [26].

Федеральным законом в свою очередь установлено, что в случае досрочного прекращения исполнения обязанностей органа местного

самоуправления, должны быть назначены и проведены выборы, вне зависимости от процента увеличения числа избирателей. Исключением может являться процесс вхождения сельского поселения в состав городского округа, в результате которого количество избирателей не приведёт к значительному увеличению.

В соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ, «главной датой, от которой идёт исчисления сроков, является дата проведения выборов в орган местного самоуправления. Далее, не раньше, чем за 90 дней и не позже 80 дней до даты проведения выборов, должно быть принято решение о проведении. Этот срок необходим для выполнения всех процедур по подготовке к проведению выборов. Основным этапом подготовки к проведению выборов является публикация данного решения в средствах массовой информации, которое производится в пятидневный срок со дня принятия решения» [25].

В плане предъявляемых требований к проведению выборов в органы местного самоуправления необходимо обратить внимание на количество депутатов от представительного органа, которое должно быть не менее:

- 7 депутатов - при численности населения менее 1000 человек;
 - 10 депутатов - при численности населения от 1000 до 10000 человек;
 - 15 депутатов - при численности населения от 10000 до 30000 человек;
 - 20 депутатов - при численности населения от 30000 до 100000 человек;
 - 25 депутатов - при численности населения от 100000 до 500000 человек;
 - 35 депутатов - при численности населения более 500 000 человек
- [27].

Процесс преобразования территорий, как правило, влечёт за собой увеличение численности населения муниципалитета, в пользу которого

производится преобразование. Данное обстоятельство является важным следствием изменения границ муниципальных образований.

До 2014 года законодательством были установлены жёсткие рамки, касающиеся количества людей, проживающего на муниципальной территории. В том случае, когда на территории муниципалитета проживало 100 человек, орган местного самоуправления можно было не формировать, а решение важных вопросов, касающихся реализации прав местного населения, осуществлялось путём схода граждан. Однако если численность этого населения возрастала свыше 100 человек, вследствие естественного увеличения прироста населения или же вследствие изменения границ муниципалитета, то по законодательству становилось необходимым реализовать местное самоуправление посредством создания представительного органа власти. На практике же, такое изменение в управлении муниципалитетом не давало положительного результата, а лишь приводило к созданию лишнего звена в цепочке управления между людьми и районными представителями органов власти.

Действующий в настоящее время закон о местном самоуправлении имеет более практичный и удобный подход к решению вопроса создания представительного органа власти на территориях с малой численностью населения. Так в статье 25 закона о местном самоуправлении сказано: «в поселениях, в которых численность обладающих избирательным правом жителей не превышает 300 человек, для решения вопросов местного значения так же может проводиться сход граждан» [26]. Такая норма установлена исходя из опыта формирования представительных органов власти на территориях с малой плотностью населения.

Процедура кадастрового учёта, находящаяся в ведении департаментов по имущественным и земельным отношениям, так же обязывает юридических и физических лиц проводить работу по кадастровому учёту, так как в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «кадастровый учёт

осуществляется, в том числе, в связи изменением адреса объекта недвижимости или при отсутствии такого адреса описания местоположения объекта недвижимости (субъект РФ, муниципальное образование, населённый пункт и т.д.)» [23].

Несмотря на разработанную Министерством экономического развития систему многофункциональных центров, которые упрощают процесс предоставления государственных услуг, вопрос перерегистрации имущества занимает длительное время. Сами многофункциональные центры по своей сути позволяют гражданам осуществить приём документов одновременно по нескольким государственным услугам и исключить прямое обращение в ведомственные организации.

На практике же многофункциональные центры не несут ответственности за предоставление услуг в указанные сроки, особенно это касается государственной регистрации права. В итоге юридические и физические лица при оформлении прав собственности и постановке на кадастровый учёт имущества должны напрямую обращаться в департаменты и подведомственные им организации для осуществления регистрации права на имущество, а так же обращаться в правоохранительные органы, в случае нарушения сроков указанной процедуры.

По нашему мнению, требования пункта 10.1. статьи 33 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», стоит вернуть в законодательную базу. Это позволит избежать множества неудобств и бесполезную трату времени и средств, в процессе регистрации права собственности, в процессе установления и изменения границ муниципальных образований.

Налоговый орган, осуществляющий контроль в данном муниципальном образовании, принимает от Росреестра сведения по имуществу со всеми внесёнными изменениями. На основании полученных сведений налоговый орган начисляет земельный и имущественный налог, который уплачивается в пользу муниципалитета, на территории которого находится вновь

зарегистрированное имущество.

Вследствие изменения границ муниципальных образований, территориальные общественные самоуправления претерпевают процедуру изменения границ, Е.С. Шугрина обращает внимание на наличие прямой зависимости изменения границ территориальных общественных границ от изменения границ муниципальных образований. Данный вопрос должен быть урегулирован в законе о местном самоуправлении. В соответствии со статьёй 27 Закона о местном самоуправлении, границы устанавливаются следующим образом: «границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории» [56, с.38].

Исходя из данной формулировки, границы территориальных общественных самоуправлений не могут пересекаться с границами муниципальных образований. В итоге ситуация складывается таким образом, если местное население не вынесет на рассмотрение свои предложения по изменению границ территориального общественного управления, реализация всего процесса заходит в тупик. Данной коллизии можно избежать посредством принятия закона субъекта Российской Федерации, по которому органы местного самоуправления смогут самостоятельно принимать решения по вопросам изменения границ территориального общественного управления.

Для реализации такого более практичного подхода, второй абзац части 1 статьи 27 Закона о местном самоуправлении необходимо изложить в следующей редакции: «границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения (в том числе городского округа), по предложению населения, проживающего на данной территории либо на основании закона субъекта Российской Федерации об установлении, изменении границ или преобразовании муниципального образования, в силу

которого установленные границы территориального общественного самоуправления пересекаются с границами муниципального образования» [26].

Процедура по изменению границ территорий является юридическим фактом. В этой связи стоит обратить внимание на нотариальную деятельность, а именно на частную нотариальную практику.

Ввиду вышеперечисленно, можно сделать вывод, что установление, преобразование и изменение границ муниципальных образований, влечёт за собой огромное количество правовых процессов, которые в свою очередь, оказывают непосредственное влияние на жизнедеятельность местного населения.

К таким правовым процессам относятся:

- изменение структуры административно-территориального устройства вновь образованного субъекта Российской Федерации;
- раздел имущества, находящегося в муниципальной собственности и передача недвижимого имущества;
- прохождения всех этапов кадастрового и налогового переучёта объектов недвижимости;
- упразднение полномочий органов местного самоуправления и в случае необходимости проведение новых выборов;
- изменение структуры территориальных общественных управлений с целью исключения пересечения границ с территориями местных самоуправлений.

В результате тщательного анализа вышеуказанных правовых последствий было выявлено множество проблем, в результате решения которых процесс изменения территорий муниципалитетов приобретёт логическую последовательность, а главное позволит разрешить правовые разногласия этого процесса. Для решения этих проблем необходимо внести изменения в Закон о местном самоуправлении, в частности, необходимо предусмотреть основания для отказа в передачи имущества, которое по

своим конструктивным и технологическим особенностям не может быть передано без нарушения его инженерных систем и т.д. в абзац 2 части 1 статьи 27 Закона о МСУ следует изложить в следующей редакции: «границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения (в том числе городского округа) по предложению населения, проживающего на данной территории либо на основании закона субъекта Российской Федерации об установлении, изменении границ или преобразовании муниципального образования, в силу которого установленные границы территориального общественного самоуправления пересекаются с границами муниципального образования» [26].

Можно прийти к выводу, что субинститут границы муниципального образования представляет собой комплексный правовой институт, объединяющий в себе положения конституционного, административного, гражданского, муниципального, финансового и некоторых других отраслей права.

3.2 Внесение изменений в документы территориального планирования муниципальных образований, как следствие изменения их границ

В первом параграфе данной главы были рассмотрены правовые последствия изменения границ муниципальных образований и влияние этого процесса на административно-территориальное устройство территорий. В данном же параграфе мы рассмотрим процедуру внесения изменений в документы территориального планирования. В статье 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации сказано, что к документам территориального планирования относятся: схемы территориального планирования муниципальных районов; генеральные планы поселений; генеральные планы муниципальных округов.

Как было сказано в предыдущем параграфе, при отсутствии единого законодательного подхода к изменению границ муниципалитетов, каждый регион начинает трактовать законодательство исходя из своих целей, что, в конечном счёте, отличает законодательство одних муниципалитетов от других. С.А. Боголюбов отмечает, что в документах территориального планирования градостроительным законодательством и законодательством местного самоуправления не определён такой важный показатель как время [10, с. 667].

Из-за отсутствия конкретных временных рамок, в пределах которых должна завершиться процедура разработки и утверждения всех необходимых документов, происходит необоснованное затягивание сроков преобразования границ территорий.

Разработка и принятие документов территориального планирования является важнейшей задачей федерального и муниципального уровня. Современная актуализация законодательства муниципальных образований позволит каждому муниципалитету организованно идти по пути развития региона, отвечающего современным требованиям. Отсутствие такого законодательства делает невозможным развитие региона, что в итоге приведёт к регрессу в его развитии, либо полному исчезновению.

Законодательство в области территориального планирования в особенности касается поселений и городских округов. Процесс развития любой территории неразрывно связан с развитием экономики на данной территории. В процессе любого экономического развития идёт процесс освоения новых территорий. В случае с понятиями «муниципальное образование» и «населённый пункт» просматривается тот факт, что эти понятия не являются одинаковыми по своей территориальной организации, и в случае если земельный участок расположен на территории муниципалитета, но находится за границами населённого пункта, к категории земель «земли населённых пунктов» он не относится. Строительство на таких землях запрещено, что замедляет экономическое развитие муниципалитета.

В результате такого территориального планирования, сам населённый пункт сильно перегружен размещением на его территории промышленных объектов, складских помещений и т.д., что создает определённые трудности местному населению. В первую очередь объектом этих трудностей становится человек из-за сильно загрязнённой окружающей среды, хотя именно сам человек в результате своей деятельности провоцирует её деградацию. Деградация зеленых насаждений в растущих городах зависит не только от скорости роста городской структуры, но в основном из-за местности, которая влияет на растительный покров. В условиях неблагоприятного климата в структуре города создают непрерывную сеть озеленения для создания благоприятной микросреды для человека. В условиях быстро растущих городов ландшафтно-рекреационные объекты обязательным образом включают в структуру города для наличия среды отдыха людей. Так как растительность благоприятно развивается в среде вблизи водных объектов, то вода играет немаловажную роль в организации ландшафтно-рекреационной среды, создавая благоприятный микроклимат для окружения. В современное время большинство научных достижений направлены не только на улучшение качества жизни посредством разработки новых технологий, но и разрабатываются методы по восстановлению зеленых территорий в городах, проектирование экологических зданий, районов, городов, восстановление ландшафтно-природной среды. Одним из решений по защите природных ресурсов, является перенос промышленных объектов за пределы городской застройки.

Именно для этого крупные предприятия необходимо выносить за территорию населённого пункта, заранее изменив категорию назначения земель. При таком подходе региону будет проще развивать частную собственность и привлекать дополнительные инвестиции для строительства объектов разной направленности, приносящей доход в бюджет муниципалитета. Естественно, развитие дополнительной территории предусматривает современную инфраструктуру, что необходимо

предусмотреть муниципальному образованию при изменении целевого назначения земель.

Отдельно взятый земельный участок, для конкретной постройки нельзя включить в состав земель населённого пункта. С этой целью законодательно установлена процедура изменения территории, которая требует огромной работы и, в обязательном порядке, учета мнения населения посредством проведения публичных слушаний.

При проведении данной процедуры представительные органы власти принимают от местного населения предложения по распределению территорий, в особенности это касается представителей содовых товариществ, гаражных кооперативов, частных сельскохозяйственных организаций. Однако в случае проведения рекреационных работ либо строительства коммуникаций на определённой территории не стоит забывать о частных предпринимателях. Нередко встречаются ситуации, когда при строительстве газопровода либо линии электропередач, коммуникации проходят по территориям, на которых ведётся сельскохозяйственная и садоводческая деятельность. В результате чего, люди, осуществляющие такую деятельность не в состоянии противостоять проведению промышленных работ на принадлежащей им территории, что является нарушением их прав. Обращения в суд затягиваются на долгие сроки, в результате чего местное население терпит убытки. Именно для исключения данных ситуаций необходимо проводить публичные слушания, а органы местного самоуправления должны нести ответственность за нарушение прав людей.

Защита прав человека, имеющего права на объекты капитального строительства, так же должна быть учтена при проведении публичных слушаний. Несмотря на принятие органами местного самоуправления целевых нормативных актов, зачастую идёт нарушение законных прав обладателей таких объектов, например при строительстве новых дорог. В случае прохождения новой дороги по территории находящейся в

собственности, у человека ее если не забирают за бесценок, то выкупают землю по кадастровой стоимости, не учитывая рыночную стоимость земельного участка, а так же стоимость находящегося на нем имущества. В результате, гражданину приходится обращаться в суд, для справедливой оценки своего имущества, и как показывает практика, суд удовлетворяет интересы гражданина, обязуя город выплатить компенсацию потери имущества. Так же, процесс выкупа и продажи имущества муниципальными образованиями не остаётся без внимания органов прокуратуры, так как встречаются случаи, когда муниципальные органы власти продают земли частным организациям по заниженной цене.

К всему вышесказанному о защите прав граждан есть одно важное замечание, а в отдельных случаях, даже противоречие. Оно заключается в том, что результаты публичных слушаний по изменению территорий носят рекомендательный характер, и учёт мнения населения уходит на второй план.

В связи с вышесказанным, необходимо внести изменения в законодательство, которые будут предусматривать ситуацию, при которой мнение местного населения не совпадает с решением органов местного самоуправления. Это не говорит о том, что в случае несовпадения этих мнений, решение об изменении территорий муниципалитета будет снято с рассмотрения. Должно быть конкретное объяснение, по которому решение органов местного самоуправления не удовлетворяет позицию каждого человека проживающего на рассматриваемой территории. Но проводить процедуру публичных слушаний необходимо в обязательном порядке, так как без её соблюдения нормативные акты, подтверждающие такие изменения, могут быть признаны недействительными.

Работа представительных органов власти, таких как городские реестры собственности, департаменты по имущественным и земельным отношениям, департаменты архитектуры и строительства, органы природнадзора, должна лежать в основе разрабатываемых изменений в генеральные планы и содержать подробную информацию о территориях, на которых планируется

проводить изменения.

В случае отсутствия всестороннего анализа юридическим и физическим лицам приходится обращаться за помощью в суд. Так, в Постановлении Суда Свердловской области от 30 июня 2006 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 решения Думы Верхнесалдинского городского округа от 18 апреля 2006 года № 38 «Об утверждении внесения изменений в генеральный план города Верхняя Салда» [46].

В ходе судебного разбирательства было выявлено, что «внесение изменений в документы территориального планирования городского округа Верхняя Салда, предусматривающая включение в него гаражных боксов со стороны кладбища вместо зелёных насаждений общего пользования противоречит действующему законодательству, поскольку оспариваемый пункт сформулирован в общем виде путём краткого описания изменений в генеральный план в текстовой форме, что, в результате, повлекло за собой невозможность соблюдения таких предписаний, как необходимость предварительного опубликования проекта вносимых в генеральный план изменений, организации соответствующих экспозиций и выставок и т.д.» [46].

Обязательным требованием при внесении изменений в схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы муниципальных округов, является согласование их с компетентными органами.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ, «при разработке генерального плана поселения (городского округа), в случае возведения на его территории объектов, которые, в результате своей деятельности, могут оказывать негативное воздействие на естественные природные объекты, а так же в том случае, если земли лесного фонда планируется перевести в земли населённых пунктов, необходимо согласовывать с Министерством экономического развития РФ» [4].

Такой же порядок согласования установлен для муниципальных районов. Несмотря на всю сложность данной процедуры, прохождение всех её этапов является обязательным условием при внесении изменений в документы территориального планирования, она позволит защитить окружающую среду данной территории и исключит влияние негативных факторов на местное население.

В соответствии с Приказом Министерства регионального развития от 27.02.2012 № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований», в муниципальных образованиях документы территориального планирования подлежат согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта федерации, «если на их территориях находятся особо охраняемые природные территории регионального значения, в их границах планируется размещение объектов регионального значения или предусматривается включение в границы населённых пунктов земель сельскохозяйственного назначения» [31].

В последних двух указанных случаях процедуру согласования документов территориального планирования муниципалитетов необходимо проводить только в том случае, когда муниципальные образования и объекты регионального значения находятся на межселенной территории и затрагиваются интересы обеих сторон.

Приказ Министерства регионального развития России от 27.02.2012 № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований» определяет конкретные сроки, в которые уполномоченный орган муниципального образования должен уведомить согласующие органы. На

сегодняшний день эта процедура не занимает много времени, и позволяет выполнить весь алгоритм отправки уведомления с пакетом документов на согласование в указанные сроки [31].

Однако, с выходом в свет Приказа Министерства регионального развития России от 27.02.2012 № 69, весь процесс осложнялся отсутствием в органах местного самоуправления механизма электронной подписи, и уведомить согласующие органы в течении установленных трёх дней отправкой потовых отправок не представлялось возможным.

Процесс согласования документов территориального планирования, на сегодняшний день представляет собой отработанный алгоритм, который определяет работу согласительных комиссий, порядок разрешения противоречий, сроки публикации и размещения уведомления, а так же штрафные санкции в случае непредставления документов в указанные сроки, либо отсутствия объективных данных о территории и размещенных на ней объектах. Данный порядок, установленный на законодательном уровне, позволяет разгрузить сам процесс согласования документов территориального планирования.

По нашему мнению, единственным слабым звеном в процессе территориального образований является законодательство муниципального уровня, о котором мы говорили в первом параграфе.

Также, стоит обратить внимание на такой частный случай как «исторические поселения федерального значения». При внесении изменений в документы территориального значения таких поселений, согласование таких проектов изменений происходит непосредственно с Министерством культуры РФ.

Как уже было сказано ранее, Приказ Министерства регионального развития от 27.02.2012 № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования

муниципальных образований» позволяет разгрузить процесс согласования документов территориального планирования и практически не имеет минусов в практике применения, однако есть один очень важный минус.

Указом Президента РФ от 08.09.2014 № 612 Министерство регионального развития Российской Федерации было упразднено, и несмотря на то что во многих документах до сих пор фигурирует «Министерство регионального развития», его функции, касающиеся территориального планирования выполняет Министерство экономического развития. Для исключения путаницы в разработке документов территориального планирования, необходимо то же самый Приказ Минрегиона издать в новой редакции приказом Министерства экономического развития Российской Федерации. При изменении границ населённых пунктов, которое влечёт за собой увеличение площади населённых пунктов за счёт лесного фонда, необходимо привлекать профильные организации к разработке и согласованию документов, так большая часть территории России покрыта лесами.

Земельным кодексом определены следующие категории земель:

- земли населённых пунктов;
- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли специального назначения (например, земли обороны, связи, промышленности);
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса [8].

Н.И. Калинин и О.М. Иванникова, в своих работах, обращают внимание на отсутствие конкретной терминологии в вопросах земельного законодательства. Это относится к понятию «категория земель», определение которому не дано. Данное понятие можно классифицировать по определённым признакам, встречающимся по тексту Земельного кодекса РФ,

и изложить его следующим образом: «категория земель - часть земельного фонда, в состав которой включены земельные участки, используемые в соответствии с установленным для них целевым назначением» [9, с.187].

Также по тексту Земельного кодекса РФ можно встретить термины «категория земель» и «целевое назначение земель», которые по своей сути идентичны друг другу. Это объясняется тем, что в случае изменения категории земель изменяется их целевое назначение. Таким же образом происходит обратное изменение в случае изменения целевого назначения земли.

Понятие «земля» и «земельный участок» также требуют дефиниции, так как в отдельных случаях они не имеют отличий в своём понимании.

Причины расширения земель населённых пунктов мы разобрали ранее, одной из которых является экономическое развитие региона. Это в определённой степени, послужило причиной для передачи функций согласования документов территориального развития Министерству экономического развития РФ. Расширение территории населённых пунктов происходит за счёт земель других категорий, зачастую за счёт земель лесного фонда. Для малонаселённых территорий это не является большой проблемой. Но в крупных регионах, особенно в Московской и Ленинградской областях, возникает множество затруднений.

В соответствии с п. 5 Положения об определении площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года №1007 «территориальные пределы лесопарковых и зелёных зон должны быть нанесены на лесной план субъекта, в ведении которого они находятся» [30].

На территории лесопарковых зон запрещена нецелевая деятельность, нарушающая их полезные функции. В соответствии с частью 6 статьи 105 Лесного кодекса РФ «изменение границ лесопарковых и зелёных зон, которое приведёт к сокращению их площади, запрещено. Расширение границ населённого пункта, для переноса промышленных и других объектов за

территорию города повлечёт за собой изменение границ лесопарковых и зелёных зон» [26].

В соответствии с частью 1.1 статьи 82 Лесного кодекса РФ, «процедура установления и изменения границ, лесопарковых и зелёных зон находится в ведении субъектов Российской Федерации. Разработкой документации по подготовке и планированию территориальных изменений зелёных и лесопарковых зон занимаются субъекты Российской Федерации, а также органы местного самоуправления» [13].

В любом случае, при появлении инициативы изменения границ зелёной зоны и лесопарковой зоны муниципалитета, проектная документация по предстоящим документам должна быть разработана муниципалитетом, на территории которого располагаются эти зоны.

В процессе подготовки документов территориального планирования, которые предусматривают изменение территорий лесопарковых и зелёных зон, основное внимание на начальном этапе необходимо уделить согласованию пакета документов с Рослесхозом. В отдельных случаях процедуру планирования необходимо начинать с учётом особого мнения Рослесхоза. Без учёта этого мнения, весь сложный процесс подготовки и согласования документов по изменению границ лесопарковых и зелёных зон, может привести к нарушению лесного законодательства РФ.

Последствия утверждения документов территориального планирования муниципальных образований без согласования с Рослесхозом указано в письме муниципальным образованиям от 17.07.2013 № ВЛ-03-54/7028 «О соблюдении порядка согласования включения лесных участков в земли населённых пунктов». В тексте данного документа указано следующее: «отсутствие такого согласования ведёт к нарушению действующего законодательства и, как следствие, решение об утверждении соответствующих документов является недействительным» [48].

Судебная практика так же подтверждает позицию лесного хозяйства. «ФАС Поволжского округа от 28.02.2013 по делу № А72-9432/2012 в своём

постановлении установил, что законодателем была установлена возможность перевода земель лесного фонда исключительно по согласованию Российской Федерации в лице уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и удовлетворил требование Рослесхоза о признании недействующим решение Ульяновской городской Думы от 27.06.2007 № 83 «Об утверждении Генерального плана города Ульяновска» в части включения в границы населённого пункта участков лесного фонда, указав на обязательность публичной процедуры перевода земель» [45]. Таким образом, любые решения по изменению территорий населённых пунктов, которые влекут за собой изменение границ территории лесного фонда, без согласования с органами лесного хозяйства, являются недействительными.

Проблематика изменения целевого назначения земель просматривается так же в случае с землями сельскохозяйственного назначения. При переводе земель сельхоз назначения в земли населённого пункта, региональный орган исполнительной власти законодательно уполномочен осуществить такой перевод, и обязан подготовить весь пакет документов по изменению территориального планирования. В свою очередь муниципальный орган власти должен подготовить аналогичный пакет документов, что, в конечном счёте, приводит к выполнению двойной работы.

На практике, в отдельных субъектах Российской Федерации можно заметить упрощение данной процедура посредством подачи предложений по изменению территорий муниципалитетами, в ведении которых эти территории находятся. Однако такой подход, из-за отсутствия единства в федеральном законодательстве осуществлён не во всех регионах России, в связи с чем, необходимо внести изменения в законодательство с таким расчётом, что документацию по подготовке к проведению изменений территории будет разрабатывать муниципальный орган самоуправления с дальнейшей передачей на утверждение в региональный орган власти.

Единый подход к оформлению документов по переводу из одной категории в другую должен лежать в основе земельного законодательства. В

связи с тем, что изменение назначения земель является юридическим фактом, ответственность за проведение данной процедуры должны нести конкретные должностные лица. Это связано с тем, о чем мы говорили ранее, а именно с отсутствием актуальной информации о состоянии земель, когда в результате изменения целевого назначения несёт убытки местное население.

Алгоритм перевода земель лесного фонда в земли населённых пунктов заключается в следующем: «для перевода земель из лесного фонда в земли населённых пунктов муниципалитет обязан обеспечить формирование необходимой документации и вместе с ходатайством представить ее в Рослесхоз. Федеральное агентство лесного хозяйства в недельный срок со дня получения документации осуществляет её рассмотрение в установленном порядке и или возвращает материалы заявителю, обосновав причины возврата, либо направляет их в Минприроды РФ. Министерством природных ресурсов РФ в двенадцатидневный срок со дня получения документации осуществляется подготовка проекта акта Правительства РФ о переводе с последующим внесением его в указанный орган или представленные материалы возвращаются на доработку обратно в Рослесхоз» [29].

Постановлением Правительства РФ № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» от 28 января 2006 г. определено, что полномочия, которые фактически осуществляет Министерство природных ресурсов, полностью возлагается на Министерство сельского хозяйства. Данное явление объясняется тем, что в последней редакции Указа Президента РФ от 24 сентября 2007 года № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (21 мая 2012 года) Рослесхоз передан в подчинение Министерству природных ресурсов и экологии [29].

При внесении последних изменений в Постановление Правительства РФ № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» от 28 января 2006 г. Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации находилось

в подчинении Минсельхоза.

В.А. Ламаш и В.Ф. Понька в анализе своей работы, обращают внимание на проблематику этапов перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли населённых пунктов: «относительно земель сельскохозяйственного назначения установлено наибольшее количество запретов и ограничений в сфере изменения их целевого назначения и видов разрешенного использования» [14, с.208].

Но, несмотря на сложность прохождения всех этапов процедуры, а заключается эта сложность в основном в том что, увеличение территории населённого пункта является основанием для такого изменения. Перечень документов, которые необходимы для перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли населённых пунктов, а так же порядок их согласования и утверждения устанавливается органами государственной власти субъекта федерации. Какому именно органу власти (законодательному или исполнительному) предоставляется это право не указано, поэтому в разных субъектах этот порядок отличается друг от друга.

В Законе Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области» от 07 июня 1996 г. № 23/96-ОЗ, сказано следующие: «в отношении конкретного земельного участка, который предлагается перевести из одной категории в другую, принимается постановление правительства Московской области» [32].

В Белгородской области порядок перевода земель находится в ведении исполнительного органа власти (настоящий вопрос урегулирован постановлением правительства Белгородской области от 13 октября 2006 года № 216-пп «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую на территории Белгородской области»). Этот порядок установлен следующим образом: «По конкретному случаю перевода Департаментом имущественных и земельных отношений Белгородской области подготавливается проект распоряжения правительства области о переводе или отнесении земельных участков к определенной категории,

после чего правительство Белгородской области принимает решение о переводе либо отказе в переводе» [40].

Исходя из вышеприведённых примеров, в Белгородской области процесс перевода земель из одной категории в другую является самым оптимальным. Такой подход применяется в большинстве субъектов России. Для создания проекта распоряжения на перевод земель Департаментом по имущественным и земельным отношениям проводится комплексная работа, в результате которой можно всесторонне оценить правомерность процедуры перевода земель. В процессе составления проекта распоряжения направляются запросы в другие ведомственные организации (департамент архитектуры и градостроительства, департамент природных ресурсов и экологии, городской реестр недвижимости и т.д.), и всё это проводится заинтересованными органами на определённой территории.

Если же на федеральном уровне порядок перевода земель и перечень необходимой документации для проведения территориальных изменений устанавливается исполнительными органами, то и в регионах регулированием данного вопроса должны заниматься органы исполнительной власти. В связи с чем, необходимо внести поправки в Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ.

Далее рассмотрим передачу военного имущества, в том числе земельных участков, в муниципальную собственность. После реструктуризации Вооружённых Сил РФ, которая была проведена в 2011 году, процесс передачи военного имущества заслуживает пристального внимания. Это обусловлено тем, что в результате проводимых преобразований численность армии сократилась на 50%, а территории, которые занимали воинские части (военные городки) находятся в черте населённых пунктов. Процесс передачи военного имущества от государства муниципалитету определён Федеральным законом «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов

Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 08.12.2011 года № 423-ФЗ.

Этот акт полностью определяет обязанности участников процесса передачи, а так же перечень имущества подлежащего передаче, но, несмотря на это, возникают сложности при приёме имущества. Законодательством установлено, что всё передаваемое имущество должно приниматься муниципалитетами без дополнительного финансирования. Большинство военных городков, передаваемых в собственность муниципалитетов, утратили военную актуальность и состояние их коммуникаций, а так же объекты капитального строительства находятся в неудовлетворительном состоянии, а в большинстве случаев в аварийном. Для проведения ремонта коммуникаций, постановке их на балансовый учёт города, сноса аварийного имущества требуется огромное количество финансовых затрат, денежные средства на которые в муниципальном бюджете отсутствуют.

В результате несоответствия технического состояния имущества военных городов современным требованиям, муниципалитеты отказываются принимать эти территории в состав земель населённого пункта.

Учитывая вышесказанное, необходимо внести изменения в действующее законодательство, по которым капитальный ремонт и модернизация имущества будет проводиться за счёт средств федерального бюджета. Данная мера позволит исключить дополнительную нагрузку на бюджет муниципального образования, а так же ускорить процесс передачи имущества.

Стоит так же обратить внимание на такие случаи, когда территория бывшей воинской части располагается в черте городской застройки. Как правило, пристальным вниманием к таким территориям обладают инвесторы, планирующие возведение на этих землях, жилой и коммерческой недвижимости. На практике процесс приёма земельных участков в

собственность города с целью дальнейшего предоставления подрядной организации не вызывает затруднений. Сам застройщик не обращает внимания на множество нюансов состояния территории, которое ему совсем не важно, так как планируется возведение объектов капитального строения.

Одним из случаев, при котором документы территориального планирования подлежат согласованию с высшим органом государственной власти, является ситуация, при которой объекты федерального, регионального или местного значения муниципального района располагаются на территории поселения.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 09.02.2012 № 162-р «Об объектах федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ» на документах территориального планирования наносятся следующие объекты федерального значения: «1) объекты в области транспорта, такие как аэродромы, морские и речные порты, железнодорожные пути и вокзалы, автомобильные дороги федерального значения, нефте и газопроводы и т.д.; 2) объекты в области энергетики, такие как атомные электростанции, ЛЭП с высоким проектным номинальным классом напряжения и т.д.; 3) объекты в области здравоохранения, например, лечебно-профилактические учреждения федерального значения; 4) объекты в области высшего профессионального образования, например общежития ФГБОУ ВПО» [43].

Данное распоряжение, на федеральном уровне, в полной мере соответствует современному законодательству, и требует лишь незначительных изменений текстуальной части («высшее профессиональное образование» переименовано в «высшее образование»), которые не оказывают влияния на суть процесса.

Ранее неоднократно было сказано, что на региональном и местном уровне дела с законодательной базой обстоят значительно хуже. Так и с документами территориального планирования отдельных субъектов просматриваются существенные отличия. Рассмотрим несколько примеров

перечня объектов, которые подлежат включению в документы территориального планирования. Так, например, в Московской области он утверждён Законом Московской области от 5 декабря 2014 г. № 164/2014-ОЗ «О видах объектов областного значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Московской области, видах объектов местного значения муниципального района, поселения, городского округа, подлежащих отображению на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, генеральном плане городского округа Московской области» [39].

В других субъектах РФ встречаются случаи, когда эти перечни не отображают всей картины объектов, либо попросту не утверждены. В таких обстоятельствах, определение критериев, по которым можно будет отнести те или иные объекты к региональному или местному ведению необходимо предоставлять соответствующим органам власти.

В соответствии со статьёй 1 Водного кодекса РФ, «Совокупность водных объектов на территории нашей страны образует водный фонд. Под водными объектами, в свою очередь, понимается природный или искусственный водоем или иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима» [3].

Согласовывать документы территориального планирования, в отношении водных объектов необходимо почти во всех случаях. Это обусловлено тем, что лишь незначительная часть водных ресурсов территории (пруды, обводненные карьеры) находится в собственности юридических и физических лиц. Подавляющая же часть водных ресурсов (крупные водохранилища, реки, озёра), не говоря уже об объектах стратегического запаса пресной воды, находится в Федеральной собственности, следовательно, все документы территориального планирования, относящиеся к водным ресурсам, требуют согласования на Федеральном уровне.

Стоит так же уделить внимание историческим поселениям и объектам культурного наследия, которые находятся на территориях поселений. Документы территориального планирования таких территорий необходимо согласовывать с Министерством культуры РФ. В принципе, каких либо сложностей в этапах определения принадлежности той или иной территории к историческим поселениям не возникает, данная информация содержится в «Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». Объектам культурного наследия в нашей стране уделяется особое внимание, поэтому нарушений в территориальном планировании практически не встречается.

Согласование документов территориального планирования с высшими органами государственной власти так же необходимо в вопросах территориального изменения границ особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения.

Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» даёт следующее определение особо охраняемой территории: «под особо охраняемыми территориями понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где расположены природные объекты и комплексы, имеющие особое природоохранное, культурное, научное, рекреационное, эстетическое и оздоровительное значение, полностью либо частично изъятые из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны» [36].

В действующем законодательстве выделяются следующие категории территорий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;

- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады.

В соответствии с тем же законодательством регионы так же могут устанавливать категории таких территорий. Так, например, к категориям особо охраняемых территорий в Забайкальском крае отнесены: «государственные природные заказники; природные парки; памятники природы; ботанические сады и дендропарки; микрозаказники; учебно-научные стационары; охраняемые зелёные зоны; охраняемые водные объекты» [36].

Детально разобрав процесс перевода земель из разных категорий в земли населённых пунктов, изучив проблематику законодательства, регулирующего порядок разработки документов территориального планирования можно сделать вывод, что изменение территорий муниципальных образований влечёт за собой огромное количество правовых последствий, которые во многих случаях затрагивают вопросы Федерального уровня. Федеральное законодательство, в свою очередь, определило, что каждый субъект РФ самостоятельно определяет порядок разработки и согласования документов территориального планирования.

В результате, в разных субъектах РФ законодательство имеет существенные отличия, при этом во всех субъектах имеется один общий недостаток – отсутствие сроков внесения изменений в документы территориального планирования. Процесс развития любой территории неразрывно связан с развитием экономики на данной территории. В процессе любого экономического развития идёт процесс освоения новых территорий.

Значимость таких изменений не вызывает сомнений, как было сказано ранее, в настоящее время населённые пункты сильно перегружены размещением на их территории промышленных объектов, складских помещений и т.д., что создает определённые трудности местному населению.

Именно для этого крупные предприятия необходимо выносить за территорию населённого пункта, заранее изменив категорию назначения

земель. При таком подходе региону будет проще развивать частную собственность и привлекать дополнительные инвестиции для строительства объектов разной направленности, приносящей доход в бюджет муниципалитет.

Нельзя не обратить внимания на то, что всякое внесение изменений в территориальное устройство поселения, должно производиться исключительно с учетом его интересов. В процессе публичных слушаний, представительные органы власти принимают от местного населения предложения по распределению территорий, в особенности это касается представителей содовых товариществ, гаражных кооперативов, частных сельскохозяйственных организаций.

Особое внимание необходимо уделять дальнейшему развитию города, планируемому привлечению инвестиций. При отсутствии комплексного планирования изменения территорий, возникают ситуации, при которых не учитываются крупные бизнес проекты, которые в дальнейшем могут пополнять бюджет города. К таким объектам относится строительство культурно-оздоровительных кластеров, торговых центров и т.д. В результате необходимости возведения такого объекта приходится искать земли из состава земель населённых пунктов, которые, как правило, находятся у города в ограниченном количестве. Для инвестора выбор земли является важнейшим этапом строительства, и городу, при отсутствии таковой, необходимо вновь вносить изменения в генеральный план застройки, который должен пройти все этапы публичных слушаний и т.д.

Можно прийти к выводу, что процесс согласования документов территориального планирования, на сегодняшний день представляет собой отработанный алгоритм, который определяет работу согласительных комиссий, порядок разрешения противоречий, сроки публикации и размещения уведомления, а так же штрафные санкции в случае непредставления документов в указанные сроки, либо отсутствия объективных данных о территории и размещенных на ней объектах.

Заключение

В Конституции Российской Федерации и законе о местном самоуправлении встречается толкование понятия, но в федеральном законодательстве нет конкретного определения термина «граница муниципального образования». Большинство субъектов Российской Федерации имеют в своём законодательстве нормативно-правовые акты, определяющие порядок образования, установления, изменяя границ муниципальных образований, а так же организацию деятельности органов местного самоуправления на данных территориях.

В общем случае граница муниципального образования это «утвержденная в установленном порядке непрерывная линия, очерчивающая территорию муниципального образования и отделяющая одно муниципальное образование от другого муниципального образования и (или) выделяющая одно муниципальное образование в составе другого муниципального образования».

Важную роль в организации местного самоуправления играет волеизъявление граждан посредством участия в местных референдумах и муниципальных выборах. Процесс установления и изменения границ территорий является юридическим фактом. В этой связи стоит обратить внимание на нотариальную деятельность, а именно на частную нотариальную практику.

Ввиду вышеперечисленно, можно сделать вывод, что установление, преобразование и изменение границ муниципальных образований, влечёт за собой огромное количество правовых процессов, которые в свою очередь, оказывают непосредственное влияние на жизнедеятельность местного населения.

К таким правовым процессам относятся:

- изменение структуры административно-территориального устройства вновь образованного субъекта Российской Федерации;

- раздел имущества, находящегося в муниципальной собственности и передача недвижимого имущества;
- прохождения всех этапов кадастрового и налогового переучёта объектов недвижимости;
- досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления и в случае необходимости проведение новых выборов;
- изменение структуры территориальных общественных управлений с целью исключения пересечения границ с территориями местных самоуправлений.

В результате тщательного анализа вышеуказанных правовых последствий было выявлено множество проблем, в результате решения которых процесс преобразования территорий приобретёт логическую последовательность, а главное позволит разрешить правовые разногласия этого процесса.

Процесс развития любой территории неразрывно связан с развитием экономики на данной территории. В процессе любого экономического развития идёт процесс освоения новых территорий.

Отдельно взятый земельный участок, для конкретной постройки нельзя включить в состав земель населённого пункта. С этой целью законодательно установлена процедура изменения территории, которая предусматривает внесение изменений в документацию территориального планирования. В отдельных случаях, при отсутствии какой либо актуальности и несоответствия территории современным требованиям развития региона, разрабатывается и принимается новый план землепользования и застройки. Разработка нового плана землепользования и застройки требует огромной работы и, в обязательном порядке, учета мнения населения посредством проведения публичных слушаний.

Разработка и принятие документов территориального планирования является важнейшей задачей Федерального и муниципального уровня.

Отсутствие единого законодательного подхода к территориальным преобразованиям, приводит к тому, что каждый регион начинает трактовать законодательство исходя из своих целей, что, в конечном счёте, отличает законодательство одних муниципалитетов от других.

Работа представительных органов власти, таких как городские реестры собственности, департаменты по имущественным и земельным отношениям, департаменты архитектуры и строительства, органы природнадзора, должна лежать в основе разрабатываемых изменений в генеральные планы и содержать подробную информацию о территориях, на которых планируется проводить изменения.

В случае отсутствия всестороннего анализа о преобразуемых территориях, издаются правовые акты об утверждении внесения изменений в генеральные планы, в результате чего юридическим и физическим лицам приходится обращаться за помощью в суд.

Постоянное изучение проблем установления и изменения границ муниципальных образований, правового режима данной процедуры, а так же влияние юридических последствий территориальных преобразований на жизнедеятельность населения, будет оказывать непосредственное влияние на соответствие правовых норм современному законодательству, а так же позволит совершенствовать территориальные основы местного самоуправления.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Аникеева Т.В. Территориальные основы местного самоуправления в Калужской области // Реформа муниципальной собственности в контексте реформы местного самоуправления. Опыт Калужской области. М., 2005. С. 86.
2. Бондарь, Н.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 721 с.
3. Водный кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой 12 апреля 2006 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 мая
4. Гаджиев К.Т. Земли для развития поселений как объект муниципально–правового регулирования : дис. канд. юрид. наук. М, 2011.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой 22 декабря 2004 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 декабря 2004 г.: изм. от 30 декабря 2015 г.: введ. Федер. законом от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // Парламентская газета. 2005. № 5-6.
6. Дементьев А.Н. Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований. М., 2004. 108 с.
7. Европейская хартия местного самоуправления: принята Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 г. : ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 № 55–ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года // Дипломатический вестник. 1998. № 10.
8. Земельный кодекс Российской Федерации : принят Гос. Думой 28 сентября 2001 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10 октября 2001 г.: по состоянию на 01 мая 2016 г. : введ. Федер. законом от 25 октября 2001 № 136
9. Калинин С.П. Административно–территориальное устройство субъекта Российской Федерации. Омск : Омскбланкиздат, 2001. 187 с
10. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов [и др.]. М.: Проспект, 2016. 768 с.

11. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изм. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ // Российская газета. 1993. № 273.
12. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика: монография. М.: Юрлитинформ, 2012. 320 с.
13. Ламаш В.А., Понька В.Ф. Теоретические и практические аспекты перевода земель и земельных участков из одной категории в другую [Электронный ресурс] // Адвокат. 2009. № 12. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»
14. Лесной кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой 8 ноября 2006 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 ноября 2006 г.: по состоянию на 12 марта 2014 г. : введ. Федер. законом от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278.
15. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. №14. С. 34-40.
16. Маркварт Э. Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества // Муниципальная Россия. 2013. №1. С.73-82.
17. Муниципальное право зарубежных стран / В.В. Еремян [и др.]. М.: Мир, 2006. 752 с.
18. Муниципальное право России / С.А. Авакьян [и др.]. М.: Проспект, 2013. 544 с.
19. Муниципальное право России : учебник для бакалавров / А. Н. Кокотов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. 559 с.
20. Нарутто С.В. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации // Городское управление. 2013. №3. С. 44-50.

21. О видах объектов областного значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Московской области, видах объектов местного значения муниципального района, поселения, городского округа, подлежащих отображению на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, генеральном плане городского округа Московской области : закон Московской области от 5 декабря 2014года №164/2014-ОЗ : принят постановлением Московской областной Думы от 20 ноября 2014 г. № 9/106-П // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2014. № 234.

22. 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. № 365–ФЗ: принят Гос. Думой 18 декабря 2009 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25 декабря 2009 г.: изм. от 5 апреля 2013 г. // Российская газета. 2009. № 252.

23. О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный закон № 122–ФЗ от 22 августа 2004 г.: принят Гос. Думой 5 августа 2004 г., одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 8 августа 2004 г.: изм. от 28 декабря 2013 г.// Российская газета. 2004. № 188.

24. О закрытом административно-территориальном образовании: закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1: изм. от 13 июля 2015 г. // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. ст. 1915.

25. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую на территории Белгородской области – постановление правительства Белгородской области от 13 октября 2006 года № 216–пп : изм. от 17 декабря 2012 г. // Белгородские известия. 2006. № 180.

26. О регулировании земельных отношений в Московской области : закон Московской области от 07 июня 1996 г. № 23/96–ОЗ : принят решением Мособлдумы от 29 мая 1996 г. : с изм. от 23 декабря 2013 г. // Вестник Московской областной Думы. 1996. № 8.

27. О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 48 г. // Российская газета 2006 – 22 февраля

28. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон от 07 мая 2001 № 49-ФЗ : принят Гос. Думой 4 апреля 2003 г.: с изм. от 31 декабря 2014 г. // Российская газета. 2001. №88.

29. Об административно–территориальном устройстве Кемеровской области – закон Кемеровской области от 27 декабря 2007 г. № 215–ОЗ : принят Советом народных депутатов Кемеровской области 26 декабря 2007 г. : с изм. от 4 апреля 2013 г. // Кузбасс. 2007. № 243.

30. Об административно–территориальном устройстве Республики Крым: закон Республики Крым от 06 июня 2014 года №18–ЗРК: принят Государственным Советом Республики Крым 28 мая 2014 года // Российская газета. 2014. 8 июня.

31. Об административно–территориальном устройстве Ямало–Ненецкого автономного округа – закон Ямало–Ненецкого автономного округа от 6 октября 2006 г. № 42–ЗАО: принят Государственной Думой Ямало–Ненецкого автономного округа 20 сентября 2006 г. : с изм. от 6 декабря 2012 г. // Красный Север. 2006. № 119 (спецвыпуск № 71–72).

32. Об административно–территориальном устройстве Ярославской области и порядке его изменения – закон Ярославской области от 7 февраля 2002 г. № 12–з: принят Государственной Думой Ярославской области 29 января 2002 г.: с изм. от 21 декабря 2012 г. // Губернские вести. 2002. № 11.

33. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации – федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154–ФЗ:

Принят Гос. Думой 12 августа 1995 г. (утратил силу) // Российская газета. 1995. № 170.

34. Об общих принципах организации местного самоуправления: федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ: принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г. : одобр. Советом Федерации 24 сентября 2003 г.: с изм. от 03 июля 2016 г. // Российская газета. 2003. № 202.

35. Об объектах федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования РФ: распоряжение Правительства РФ от 09 февраля 2012 г. № 162-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 8. ст. 1050

36. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ : принят Гос. Думой 22 мая 2002 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29 мая 2002 г. : с изм. от 05 апреля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. ст. 2253.

37. Об особо охраняемых природных территориях в Забайкальском крае: закон Забайкальского края от 09 марта 2010 года № 338-ЗЗК: Принят Законодательным Собранием Забайкальского края 17 февраля 2010 г.: изм. от 12 октября 2015 г. // Забайкальский рабочий. 2010. № 40.

38. Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе – закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 17–ЗС: Принят Законодательным городом Севастополя 2 июня 2014 года // Российская газета. 2014. 5 июля.

39. Об утверждении внесения изменений в генеральный план города Верхняя Салда [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уставного Суда Свердловской области URL (дата обращения – 04.02.2016)

40. Об утверждении Генерального плана города Ульяновска: решение Ульяновской городской думы от 27 июня 2007 г. № 83 // Ульяновск сегодня. 2007. № 29 (568).

41. Об утверждении Положения об определении функциональных зон в лесопарковых зонах, площади и границ лесопарковых зон, зеленых зон:

постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2009 года №1007 : изм. от 1 ноября 2011 г. // Собрание законодательства Рос. Федерации – 2009. – № 51 ст. 6312

42. Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований : приказ Минрегиона России от 27.02.2012 № 69 : изм. от 12.05.2014 г. // Российская газета. 2012. № 85.

43. Ожегов С.И. Словарь русского языка М.: Рус.яз., 1983. 816 с.

44. Орехов И.В. Взаимодействие субинститута права с другими элементами системы права Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 51-52. С. 68-72.

45. Официальный сайт Комитета Государственной Думы Федерального Собрания России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления URL:
<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052052052124051056048.htm>

46. Письмо Рослесхоза от 17.07.2013 № ВЛ-03-54/7028 «О соблюдении порядка согласования включения лесных участков в земли населенных пунктов» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант плюс». Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно–правовой модели и практики взаимоотношений: автореф. дис. доктора юрид. наук. М., 2007. 48 с.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 1998. № 12.

48. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 30 июня 2006 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 решения Думы Верхнесалдинского городского округа от 18 апреля 2006 года № 38.

49. Прудников, А.С. Муниципальное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / А. С. Прудников, Е. Н. Хазавов, Н. А. Антонова М.: Юнити-Дана, 2012. 383 с.
50. Савранская О.Л. Территориальные основы местного самоуправления//Городское управление. 1999. № 1. С.35-50.
51. Салов В.Ю. Основания и порядок установления границ и статуса муниципального образования // Общество и право. 2013. №3(45). С. 80-83.
52. Фальков В.Н. Соотношение административно–территориально устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации. Материалы третьей научнопрактической конференции. Омск, 18-19 ноября 2004 г. Омск: Изд–во ОмГУ, 2004. С. 210-219.
53. Церклевич О.В. Граница земельного участка – что это? // Советская Адыгея. 2010. // Опубликовано на официальном сайте управления Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Республике Адыгея URL : <http://www.to01.rosreestr.ru/news/media/1094365/>
54. Шафир М.А. Административно–территориальное устройство советского государства. М., 1983. 176 с.
55. Шугрина Е.С. Муниципальное право учебник. М.: Норма, 2012. 559 с.
56. Шугрина Е.С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно–территориальная единица», «населённый пункт» // Городское управление. 2013. №3. С. 30-43.
57. Kozdra M. The Boundaries of Russian Identity Analysis of the Concept of Russkiy Mir in Contemporary Russian Online Media // *Lingua Cultura*, 2018. Vol. 12 No. 1. pp. 120-125.
58. Metropolitan Growth and Municipal Boundaries: Problems and Proposed Solutions. Christopher Leo, Professor, Department of Politics, University of Winnipeg.

59. Paasi, Anssi (1999) Boundaries as social practice and discourse: the Finnish-Russian border. *Regional Studies*, vol. 33, Nr. 7, pp. 669-680.

60. Pieter P. Tordoir¹ and Anthony F.J. van Raan² 1. Department of Human Geography, Planning and International Development Studies, University of Amsterdam.

61. Sensitivity Analysis of Using Municipal Boundaries as a Proxy for Service Area Boundaries When Calculating Water Affordability Metrics. Lauren Patterson, Sophia Bryson, and Martin Doyle.