

**ПРАВО НА УСТАНОВЛЕНИЕ СОСТАВА ТЕРРИТОРИИ
И ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
КАК СУБЪЕКТИВНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

С. С. Кустов

Новосибирский государственный университет экономики и управления

Поступила в редакцию 4 апреля 2017 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию прав населения муниципального образования в сфере решения вопросов, связанных с процедурами установления и изменения территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. Предлагается и обосновывается возможность выделения права на установление состава территории и границ муниципального образования, которое является комплексным коллективным субъективным публичным правом населения муниципального образования. Рассматривается особенность механизма судебной защиты данного права посредством конституционного и административного судопроизводства.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация, население муниципального образования, субъективное публичное право, административное судопроизводство.

Abstract: the paper investigates of local community rights in the sphere resolving issues related to procedures of settlement and changing the territorial organization of local self-government, territorial planning and urban development zoning municipal entities. The possibility of allocating right to settlement the territory and borders of municipal entity is proposed and substantiated, which is complex collective subjective public right local community. The peculiarities of the mechanism of court protection via constitutional and administrative proceedings are determined.

Key words: local self-government, territorial organization, local community, subjective public right, administrative proceedings.

Территория для местного самоуправления не сводится только к вопросам территориальной организации муниципальной власти. В современной юридической литературе отмечается ее комплексное и ценностное значение. Н. В. Джагарян, Е. В. Гурнак говорят о трех проявлениях территории для местного самоуправления: «...1) пространственная основа реализации муниципальной власти и прав местных сообществ жителей; 2) материально-хозяйственная (инфраструктурная) база для выполнения публичных функций и задач местного самоуправления...; 3) один из основных объектов воздействия со стороны местного самоуправления, характеризующий его функциональную направленность на обеспечение

эффективного и устойчивого пространственно-территориального развития»¹.

Согласно ч. 2. ст. 131 Конституции РФ: «...изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». В положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепляется, что с инициативой о производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления вправе выступать население.

Возможно ли рассматривать данные предписания как нормативное закрепление соответствующих субъективных прав населения? Действующее законодательство не содержит ответа на данный вопрос, поэтому необходимо обратиться к подходам, которые были выработаны в конституционно-судебной практике и юридической науке.

Долгое время в практике Конституционного Суда РФ положение ч. 2 ст. 131 Конституции РФ рассматривалось только в качестве важнейшей конституционной гарантии. В частности, Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой «конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий... является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения»³.

В последних решениях Конституционного Суда РФ говорится и о самом праве, а также раскрываются его содержательные характеристики. Так, в определении от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Суд выделил право «...на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования... преобразования муниципального образования», которое «может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе»⁴.

¹ Джагарян Н. В., Гурнак Е. В. Интегративная роль муниципального права в правовом регулировании градостроительных отношений : постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 48.

² Рос. газета. 2003. 8 окт.

³ По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» : определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

Таким образом, в практике конституционного правосудия предписание о производстве муниципально-территориальных изменений с учетом мнения населения рассматривается в качестве важнейшей конституционной гарантии права на осуществление местного самоуправления, вместе с тем в самом праве на осуществление местного самоуправления выделяется ряд коллективных прав в сфере территориальной организации местного самоуправления.

В юридической науке отсутствует единая точка зрения о возможности выделения прав населения в сфере территориальной организации местного самоуправления. Можно выделить несколько основных подходов.

Некоторые исследователи выделяют только одно право граждан на участие в решении вопроса об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление⁵ или право населения на выражение мнения, подлежащего обязательному учету, по вопросу изменения границ территорий местного самоуправления⁶, которое в свою очередь является составной частью комплексного субъективного права на осуществление местного самоуправления.

Другие правоведы выделяют целый комплекс прав по участию в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления. Такой подход представлен в работах Н. С. Бондаря и связан с концепцией «муниципально-правового статуса». По мнению правоведа, право на осуществление местного самоуправления выступает в качестве генетической основы для муниципально-правового статуса. Н. С. Бондарь при характеристике системы муниципальных прав и свобод, которые составляют муниципально-правовой статус, выделяет: «право решения вопросов установления и изменения границ муниципального образования» и «право на преобразование муниципального образования»⁷.

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

Получается, что в юридической науке и практике конституционного правосудия выделяется ряд прав населения по участию в решении вопросов об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Правовое регулирование прав населения в сфере территориальной организации местного самоуправления имеет сложный комплексный характер. Между тем данные права направлены на предоставление возможности населению принимать участие в решении

⁵ См.: Шугрина Е. С. Некоторые особенности судебной защиты местного самоуправления // Местное право. 2012. № 2. С. 3–16.

⁶ См.: Гриценко Е. В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства : значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2001. С. 315.

⁷ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 541–542.

вопросов, связанных с определением пространственных пределов муниципальной власти и права на осуществление местного самоуправления, а также с изменением (увеличением или сужением) таких пределов. Представляется оправданным выделение такого права населения, как право на установление состава территории и границ муниципального образования, которое объединяло бы в своем содержании все субъективные права в данной сфере.

Представляется оправданным использование конструкции комплексного субъективного права при характеристике права на установление состава территории и границ муниципального образования. Комплексный характер данного права означает, что оно включает в себя самостоятельные субъективные права, которые образуют его правомочия. При этом необходимо учитывать, что это не простое механическое объединение самостоятельных субъективных прав. В общей теории права не сложилось развернутой концепции комплексных субъективных прав, их разработка преимущественно осуществляется в отраслевых юридических исследованиях. Можно согласиться с утверждением Н. В. Джагарян, что «...в зависимости от характера субъективного права и природы опосредованных им общественных отношений... его элементарная структура может усложняться и прирастать иными относительно самостоятельными субъективными правами с аналогичным структурным составом. Это характерно, прежде всего, для субъективных конституционных прав, которые связаны с общими конституционными отношениями и выступают, по сути, как права-принципы, регулирующие в едином комплексе сложные, многоаспектные общественные процессы»⁸.

Видится, что в содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования возможно включение прав населения в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований. Такой подход может быть объяснен взаимосвязью территориальной организации местного самоуправления и документов территориального планирования муниципальных образований. Данная взаимосвязь выражается в следующем: во-первых, при определении состава территории муниципального образования и при наделении городского поселения статусом городского округа учитываются документы территориального планирования; во-вторых, согласно ч. 4 ст. 18 Градостроительного кодекса РФ⁹ (далее – ГрК РФ) документы территориального планирования муниципальных образований могут являться основанием для установления или изменения границ муниципальных образований.

⁸ Джагарян Н. В. Конституционное право на представительство в местном самоуправлении // Конституция Российской Федерации и защита прав человека и гражданина : материалы Всероссийской науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции РФ (11 декабря 2013 г.). Краснодар, 2015. С. 51.

⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Рос. газета. 2004. 30 дек.

Итак, содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования составляют следующие полномочия:

1) право населения на выступление с инициативой об изменении границ муниципальных образований, их преобразовании, упразднении поселений, создании вновь образованных поселений на межселенных территориях;

2) право на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений;

3) право на выражение мнения по вопросам территориального планирования поселений и городских округов (по проекту генерального плана, и внесению в него изменений);

4) право на выражение мнения по проекту правил землепользования и застройки.

Согласно положениям ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, главы 2 Федерального закона № 131-ФЗ, субъектом соответствующих прав признается население. В некоторых случаях – это население муниципального образования, в других – население населенного пункта.

Градостроительное законодательство не признает население муниципального образования в качестве субъекта градостроительных отношений. В ст. 5 ГрК РФ закрепляется, что субъектами градостроительных отношений являются Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица. Однако в ст. 28 ГрК РФ говорится, что публичные слушания по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов проводятся с участием жителей данных муниципальных образований, а в случае внесения изменений в генеральный план в отношении части территории поселения или городского округа публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах территории поселения или городского округа, в отношении которой осуществляется подготовка указанных изменений.

Таким образом, в большинстве случаев субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования выступает население муниципального образования. Население муниципального образования можно определить как совокупность граждан, объединенных общностью проживания и интересов, осуществляющих местное самоуправление и решение вопросов местного значения непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Исходя из данного определения, можно выделить следующие характеристики населения муниципального образования как субъекта права на установление состава территории и границ муниципального образования.

С одной стороны, это объединение лиц, связанных общностью проживания, т.е. граждане, становятся составной частью населения муниципального образования, проживая постоянно или преимущественно в пределах территории муниципального образования. Согласно правовой

позиции Конституционного Суда РФ: «...именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность как члена муниципального сообщества к вопросам местного значения»¹⁰.

С другой стороны, такое объединение связано и с общностью интересов лиц, проживающих на территории муниципального образования. Население муниципального образования является носителем муниципального (местного) интереса. Основанием для возникновения интересов населения выступает совместное проживание лиц на соответствующей территории. Муниципальный интерес можно определить, как групповой интерес, состоящий из интересов отдельных граждан, составляющих население муниципального образования, удовлетворяемый ими совместно¹¹. По мнению Л. А. Шарниной, «...местные интересы могут быть реализованы только сообща. Частично это потребности, которые объективно не могут быть удовлетворены в индивидуальном порядке»¹². Интерес в данном случае имеет ключевое значение. Местный интерес положен в основу права на установление состава территории и границ муниципального образования и опосредован им. Сфера распространения местных интересов определяется границами муниципального образования. Поэтому при производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления форма учета мнения населения должна определяться в зависимости от того, насколько то или иное изменение затрагивает интересы большинства населения муниципального образования. Недаром на данный критерий указывал и Конституционный Суд РФ в своей практике¹³.

Коллективный характер права на установление состава территории и границ муниципального образования обуславливает особенности механизма его судебной защиты, в частности посредством конституционного судопроизводства. Поэтому отдельный гражданин не может выступать в защиту интересов населения муниципального образования. Этот вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ об осо-

¹⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарера Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2004 г. № 180-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Новокрещенков А. В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 10–14; Крамаренко С. В. Местное сообщество как научно-теоретическая и правовая категория // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2 (13). С. 114.

¹² Шарнина Л. А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации. Красноярск, 2012. С. 12.

¹³ По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

бенностях защиты коллективных прав населения, составляющих содержание права на осуществление местного самоуправления. В этом плане показательны материалы следующего дела.

Гражданин Вахрушев оспаривал конституционность ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ и ряда положений законодательства Челябинской области в части определения формы учета мнения населения при наделении либо лишении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением. Конституционный Суд РФ признал гражданина С. Ю. Вахрушева ненадлежащим субъектом обращения в суд в защиту коллективного права населения муниципального образования. По мнению Суда: «...сам факт проживания С. Ю. Вахрушева на территории Челябинского городского округа и принадлежность на этом основании к соответствующему городскому сообществу, реализующему на данной территории право на осуществление местного самоуправления, не предопределяет признание его в качестве субъекта, правомочного выступать в рамках конституционного судопроизводства в защиту всеобщих интересов населения соответствующего муниципального образования». Однако Конституционный Суд не определил субъекта, правомочного обращаться в Конституционный Суд РФ и быть представителем населения муниципального образования в суде при защите коллективных прав.

Право на установление состава территории и границ муниципального образования следует отнести к числу субъективных публичных прав. Концепция субъективных публичных прав получила свою разработку и обоснование в трудах Г. Еллинека¹⁴, А. И. Елистратова¹⁵, А. А. Рождественского¹⁶ и др.

В литературе отмечается особая роль Г. Еллинека в развитии концепции субъективных публичных прав. По мнению М. Столиеца (M. Stolleis), «...систематическое научное развитие комплекса субъективно-публичных прав не было завершено до работы Георга Еллинека 1892 года. То, что в наброске создал Гербер (Gerber), четырем десятилетиями позднее реализовал Еллинек в контексте правовой защиты, которая была видоизменена введением административного судопроизводства»¹⁷.

Согласно учению Г. Еллинека, «члены государства, народ как субъект составляют совокупность участников государства, т.е. тех лиц, которые имеют правовые притязания по отношению к государственной власти»¹⁸.

¹⁴ См.: *Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechte.* Freiburg: Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, 1892. S. 39–88.

¹⁵ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. Издание Г. А. Лемана. М., 1914. С. 87–97, 140–152.

¹⁶ См.: *Рождественский А. А.* Теория субъективных публичных прав : критико-систематическое исследование. Основные вопросы теории субъективных публичных прав. М., 1913. Ч. 1.

¹⁷ *Stolleis M. Public law in Germany, 1800–1914.* New York : Berghahn, 2001. P. 350.

¹⁸ *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. Право современного государства. СПб., 1908. Т. 1. С. 297.

Субъективные публичные права порождают притязания индивида, «...которыми исчерпывается практическое значение этих прав, вытекает непосредственно из способностей, признаваемых правопорядком за индивидом»¹⁹.

По мнению Г. Еллинека, любое публично-правовое притязание индивида вытекает из его положения по отношению к государству, которое Г. Еллинек назвал статусом лица²⁰. Все субъективные публичные права были классифицированы Г. Еллинеком в зависимости от статуса лица. Правовед выделил: пассивный статус субъекта (*status passivus, status subiectionis*); статус свободы от государства (*status negativus, status libertatis*); статус предъявления требований к государству (*status positivus, status civitatis*); статус участия в государственных делах (*status activus*)²¹.

В начале XX в. в России исследовалась также проблема субъективных публичных прав в науке административного права. А. И. Елистратов отверг использование теории воли и интереса и цивилистической конструкции субъективного публичного права, предложенной Г. Еллинеком. С точки зрения ученого, «... публичные права характеризуются не властью лица использовать по своему усмотрению, в своем интересе то положение, какое ему обеспечено правом, а служебным или общественным долгом, связывающим лицо в осуществлении присвоенных ему публичных правомочий»²².

А. А. Рождественский выделял субъективные публичные права государства, публично-правовых союзов (общин, округов), населения²³.

Таким образом, в XIX – начале XX в. концепция субъективных публичных прав сформировалась преимущественно для защиты интересов индивидов и их индивидуальных субъективных публичных прав в сфере публичного права. Однако современный мир разнообразнее, и в правовой защите нуждаются не только индивидуальные субъективные публичные права, но и интересы и права отдельных групп, в том числе и населения муниципального образования. Стоит отметить, что еще Г. Еллинек допускал возможность распространения концепции субъективных публичных прав не только на индивидов, но и на союзы, которые существуют в государстве. По его мнению, «...для всех этих союзов... признание их личности означает в то же время наделение их субъективными публичными правами»²⁴.

Субъективные права приобретают характер публичных прав, когда «...речь идет об обеспечении и удовлетворении публичного или общественного интереса»²⁵. В основе права на установление состава террито-

¹⁹ Еллинек Г. Общее учение о государстве... С. 304.

²⁰ См.: Там же.

²¹ Цит. по: *Stolleis M.* Op. cit. P. 350.

²² Елистратов А. И. Указ. соч. С. 90.

²³ См.: Рождественский А. А. Указ. соч. С. 248.

²⁴ Еллинек Г. Общее учение о государстве... С. 309.

²⁵ Старилов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Админи-

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

Вместе с тем субъективные публичные права «...опосредуют властеотношения, в которых одним из обязательных участников является государство (в лице его органов) в качестве управляющей, повелевающей или координирующей власти, управомоченной или правообязанной»²⁶. Получается, что субъективное публичное право обеспечивается соответствующей обязанностью органа публичной власти. Например, право на выражение мнения и его учет при принятии решений компетентными органами по вопросам муниципально-территориальных изменений обеспечивается соответствующей обязанностью органа публичной власти выявлять и учитывать мнение населения при производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления. Поэтому данное право является субъективным публичным.

Субъективные публичные права и интересы, которые положены в их основу, нуждаются в надлежащей судебной защите. Поэтому конструкция субъективного публичного права предполагает возможность носителя данного права становиться субъектом обращения в суд и гарантирует возможность судебной защиты нарушенного права. В данном случае следует согласиться с мнением Ю. Н. Старилова, что «административная юстиция есть правовая защита субъективных публичных прав...»²⁷.

Право на установление состава территории и границ муниципального образования, являясь субъективным публичным правом населения муниципального образования, может быть защищено средствами административного судопроизводства. Кодекс административного судопроизводства РФ²⁸ (далее – КАС РФ) допускает обращение с коллективным административным иском заявлением. Согласно ст. 42 КАС РФ, граждане, являющиеся участниками административных или иных публичных правоотношений, иные лица в случаях, указанных в федеральном законе, вправе обратиться с коллективным административным иском заявлением в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц. При этом для обращения с коллективным административным иском заявлением необходимо соблюдение четырех условий, которые закреплены в ч. 1 ст. 42 КАС РФ. Среди них: 1) многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке совместной подачи администра-

стративное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 74.

²⁶ Зеленицов А. Б. Субъективное публичное право : учеб. пособие. М., 2012. С. 53.

²⁷ Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 73.

²⁸ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

тивного искового заявления (соучастия) в соответствии со ст. 41 КАС РФ; 2) однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований; 3) наличие общего административного ответчика (административных ответчиков); 4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав.

При этом административные дела о защите нарушенных и оспариваемых прав и законных интересов группы лиц, согласно ч. 2 ст. 42 КАС РФ, рассматриваются судом, если ко дню обращения в суд лица, выдвинувшего требование о защите прав и законных интересов группы лиц, к указанному требованию присоединилось не менее двадцати лиц.

Таким образом, в сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований существует ряд субъективных прав населения муниципального образования. Представляется возможным выделить право на установление состава территории и границ муниципального образования, которое является комплексным и коллективным по своей природе. Комплексный характер данного права предполагает, что оно объединяет в своем содержании все субъективные права населения в данной сфере, которые образуют его правомочия. Коллективный характер данного права означает, что оно может быть реализовано лишь совместными усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов. В основе права на установление состава территории и границ муниципального образования лежит местный интерес, который имеет публичный характер. Данное право обеспечивается обязанностью органа публичной власти. На основании этого право на установление состава территории и границ муниципального образования относится к числу субъективных публичных прав, его правовая защита возможна посредством административного судопроизводства.

Новосибирский государственный университет экономики и управления

Кустов С. С., ассистент кафедры административного, финансового и корпоративного права

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Тел.: 8-952-901-41-95

Novosibirsk State University of Economics and Management

Kustov S. S., Assistant of the Administrative, Financial and Corporate Law Department

E-mail: sergio2412@yandex.ru

Tel.: 8-952-901-41-95