

## О НОВЫХ ВИДАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПРОБЛЕМАХ ИХ ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-2-75-82>

*Преобразование муниципальных образований является самым востребованным среди существующих случаев территориальных изменений и в то же время самым проблемным в его осуществлении. В последние годы по стране наблюдаются массовые изменения территориальных преобразований, идущие в обход федеральных норм. Попытки на федеральном уровне совершенствовать заложенные принципы не всегда приводят к успешной их реализации законодательными органами власти субъектов Российской Федерации. Целью данного исследования является анализ существующих способов территориальных преобразований муниципальных образований в городские округа с последующей выработкой рекомендаций в анализируемой области. Предметом исследования выступают совокупность правовых норм, которыми регламентированы способы территориальных преобразований на местном уровне, а также практика реализации механизма данной трансформации. В работе применены общенаучные и частнонаучные методы познания: анализ, синтез, обобщение, формально-юридический, сравнительно-правовой. Автор обращает внимание на ряд причин и обстоятельств, в результате которых складывается противоречивая практика применения законодательства органами государственной власти субъектов РФ, что позволяет рассуждать о несовершенстве правового регулирования принципов территориальной организации местного самоуправления. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства, в том числе способные обеспечить стабильность правового регулирования муниципальных территориальных изменений.*

**КАЛЯНОВА**

**Юлия Геннадьевна**

консультант аппарата комитета  
Законодательного собрания  
Нижегородской области по  
вопросам государственной власти  
области, местного самоуправления  
и регламенту (г. Нижний Новгород)  
*Liberty-89@mail.ru*

**Преобразование  
муниципальных образований;  
городской округ;  
муниципальный округ;  
закон субъекта Российской  
Федерации;  
территориальная организация  
местного самоуправления**

**Julia G. KALYANOVA**

Consultant of the Legislative  
Assembly Committee on Public, Local  
Government and Regulations  
in Nizhny Novgorod Region  
(Nizhny Novgorod)  
*Liberty-89@mail.ru*

**Transformation  
of municipal entities;  
urban district;  
municipal district;  
law of a subject of the Russian  
Federation;  
territorial organisation  
of local self-government**

## ON NEW TYPES OF MUNICIPAL ENTITIES AND PROBLEMS OF THEIR TRANSFORMATION BY THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN TERRITORIAL SUBJECTS

*Transformation of municipal entities is a highly demanded way of territorial transformations among the existing methods and at the same time it is the most challenging method in implementation. In recent years, Russia has been seeing large-scale changes in territorial transformation bypassing the existing federal norms. Any attempts to improve the existing regulations at the federal level are not always successfully implemented by governmental agencies of the Russian subjects. In this article, we analyse the existing methods of territorial transformation of municipal entities into urban districts and attempt at providing recommendations on the analysed subject. The subject of this research is the body of legal norms that regulate the methods of territorial transformation at the local level as well as the implementation of the mechanisms of such transformation. The author uses general and specific research methods in this research, including analysis, synthesis, generalisation, formal legal research, and comparative legal research. The author reviews a number of reasons*

*and circumstances that result in controversial law application practices by governmental agencies of the subjects of the Russian Federation, which allows us to draw a conclusion that there are flaws in legal regulation of the principles of territorial organisation of local self-government. This article proposes some ideas intended to help improve the legal basis, including to ensure consistent legal regulation of municipal territorial transformations.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ) [1] (далее – Закон № 131-ФЗ) предусматривает возможность изменения территории муниципального образования. Одним из важнейших механизмов этого является преобразование муниципальных образований, которое может включать в себя одновременно несколько действий процедурного характера с различными последствиями. Согласно мониторингу развития системы местного самоуправления в России [2] за последние четыре года произошло 574 случая преобразований, из которых почти половина – в форме объединений поселений. При этом все чаще происходят так называемые комбинированные преобразования, связанные с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района, и последующим наделением всей территории статусом городского округа. Такой способ преобразования вызывает неоднозначное восприятие у научной общественности, ибо его реализация фактически означает переход на одноуровневую систему управления территорией и, как следствие, отказ от устоявшейся двухуровневой системы организации местного самоуправления.

К настоящему времени территории двух субъектов РФ – Сахалинской и Магаданской областей состоят исключительно из городских округов. Но процесс преобразований не всегда является юридически правильно оформленным, особенно в части процедуры, в результате чего можно наблюдать как различные законы субъектов РФ в рамках действующих норм, так и различающуюся судебную практику по данному вопросу. Особый резонанс вызвали массовые преобразования в Московской области в течение последних нескольких лет [3] (шесть преобразований в конце 2017 г. и три – в начале 2018 г.). На федеральном уровне неоднократно предпринимались попытки приостановить подобные территориальные изменения посредством совершенствования принципов территориальной организации. За время действия Закона № 131-ФЗ изменения в ст. 13, посвященную преобразованиям муниципальных образований, вносились порядка шести раз. Нововведения касались не самой процедуры преобразования, а были вызваны приведением в соответствие норм в совокупности с другими.

Обоснованное внимание теоретических и практических работников привлек проект федерального закона № 768237-6, внесенный Правительством РФ в 2015 г. Акт был направлен на уточнение статуса отдельных видов муниципальных образований, включая городской округ, и порядка отдельных видов преобразований. В пояснительной записке к проекту данного закона речь шла о том, что предлагаемые изменения должны будут оптимизировать процесс преобразования отдельных видов муниципальных образований. Это в свою очередь позволит органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления оперативно принимать необходимые управленческие решения, не ущемляя при этом интересы населения. Данный проект предложил кардинально изменить понятие такого вида муниципального образования, как городской округ. Проект вызвал много замечаний со стороны как ученых, так и законодателей, а Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека было предложено и вовсе отклонить его по 20 представленным обоснованиям, включая противоречие позиции Президента РФ по вопросу организации и функционирования местного самоуправления в России [4].

Однако в итоге по истечении двух лет федеральный закон был принят [5]. Согласно его положениям в современном виде городским округом признается «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах». Одновременно был введен новый способ преобразования муниципального района посредством объединения поселений путем присоединения к существующему городскому округу (ч. 3.1 ст. 13 Закона № 131-ФЗ). Таким образом, федеральный законодатель официально закрепил способ преобразования всей территории муниципального района, но

только при ее присоединении к городскому округу, не являющемуся муниципальным образованием. В нашем понимании он представляет собой второй способ преобразования территории муниципального района в городской округ. Впрочем, по непонятным причинам данные изменения не были согласованы с ч. 2 ст. 11, ч. 7 ст. 13 Закона № 131-ФЗ, по смыслу которых городское поселение можно было наделять статусом городского округа.

Такая неоднозначность правового регулирования привела на уровне субъекта РФ не только к отсутствию реализации преобразований муниципальных районов в городские округа по новой форме (с 2017 г. реализация ч. 3.1 ст. 13 Закона № 131-ФЗ отмечена в законах Пермского края, Тверской области), но и к применению иного, третьего способа преобразования муниципального района в городской округ, процедуры которого не существует в законодательстве. С 2017 г. по-прежнему в субъектах РФ применяется первый способ преобразования муниципального района в городской округ на основании ч. 3 и 7 ст. 13 Закона № 131-ФЗ (Пермский край, Нижегородская, Московская, Тверская области), т.е. одновременное объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в единое городское поселение и наделение вновь образуемого в результате преобразования городского поселения статусом городского округа. Вывод о том, что использование одновременно двух способов преобразования муниципальных образований не противоречит федеральному законодательству и является допустимым, был сделан Нижегородским областным судом [6] и Верховным Судом РФ [7] на примере Шахунского муниципального района Нижегородской области.

Также используется новый способ, в данном случае третий, который заключается в объединении всех поселений во вновь образованное муниципальное образование – городской округ, только ссылаясь на ч. 3 ст. 13 Закона № 131-ФЗ (Нижегородская, Московская области) и основываясь в первую очередь не на официально одном существующем способе преобразования, а на введенном федеральным законом определении городского округа как населенного пункта, нежели городского поселения, как ранее. По данному вопросу уже сложилась судебная практика, которая не находит противоречивости и в таком подходе к преобразованию территории.

Таким образом, несмотря на совершенствование законодательного регулирования и установление одного возможного способа преобразования территории муниципального района в городской округ, органам публичной власти разного уровня по факту ничто не мешает проводить территориальные изменения по своему усмотрению с нарушением процедуры принятия, а также учета мнения населения.

Возникает закономерный вопрос: что же подвигает органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ на укрупнение муниципальных образований и их преобразование в городские округа? Согласно нормативным установлениям при определении городского округа должна браться территория, состоящая из земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, земель рекреационного назначения, земель для развития городского округа. Его границы должны быть установлены с учетом транспортной доступности до их административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в их состав. Должна быть учтена необходимость создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства. При наделении городского поселения статусом городского округа должны учитываться перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Вместе с тем органы местного самоуправления и законодательный орган субъекта РФ при принятии соответствующих решений руководствуются совершенно другими основаниями, которые не в полной мере соотносятся с требованиями федерального законодательства. На практике критерии, которые заложены в самом федеральном акте к территории городского округа, как правило, забываются и (или) вовсе не учитываются при подобных процессах. При преобразовании муниципального района в городской округ ставятся, как правило, задачи по созданию крупных, перспективных муниципальных образований, обладающих достаточными ресурсами для развития, повышения инвестиционного потенциала территории, по созданию эффективности использования бюджетных средств, созданию условий для перспективного развития всей территории вновь образованного муниципального образования, консолидации материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Отсутствие необходимости формальной передачи полномочий от поселений в муниципальный район, утверждения и принятия аналогичных документов муниципального уровня и другие показатели отражают одну цель – эффективность управления территорией органами местного самоуправления.

Нельзя не отметить, что проблема преобразования муниципального района в городской округ на основе требований, установленных в Законе № 131-ФЗ, была обозначена А. А. Замотаевым еще в 2005 г., отметившим, что заложенная в федеральном законе концепция, предполагающая разграничение предметов ведения и полномочий всех уровней власти,

включая муниципальный, позволяет рассматривать городской округ как городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией, в составе которого могут находиться сельские населенные пункты, но он является сопредельным с муниципальным районом, при этом «его протяженность значительно меньше, чем района» [8].

Также заслуживают внимания критерии эффективности преобразований в городские округа, которые были предложены Э. Марквартом. В частности, автор выделил три параметра, позволяющих оценить эффект территориальных преобразований: экономическая эффективность, управленческий эффект (административная эффективность) и партиципативность (вовлечение жителей). В качестве базового в оценке эффектов территориальных преобразований использовалось сравнение сопоставимых муниципальных образований в режиме реального времени [9]. Безусловно, данные критерии являются основными и учитываются в какой-то степени органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти.

Вместе с тем в условиях происходящих сегодня реформ в сфере публичного управления при оценке эффективности преобразований необходимо еще оценивать возможности осуществления органами местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочий по вопросам как местного значения, так и переданным с вышестоящих уровней власти.

Сомнительно, что полномочия в области стратегического планирования могут быть в полной мере эффективно реализованы первым уровнем муниципальной власти. Например, в рамках стратегии развития муниципальных образований Брянской области разработаны предложения по укрупнению муниципальных образований, в том числе путем образования городских округов, влекущие экономию бюджетных средств и высвобождение финансовых ресурсов [10]. Подобные предложения рассматриваются и учитываются все чаще при принятии политического решения относительно преобразований субъектом РФ.

Другим ключевым моментом является проводимая государственная политика в области пространственного развития территории, включая развитие городских агломераций, крупных и малых городов, сельских населенных пунктов. В этом процессе первостепенное значение, на наш взгляд, придается регионам, которые рассматривают развитие территории посредством проводимой ими инвестиционной политики в пределах всего субъекта РФ. Ставятся задачи по привлечению инвестиций в экономику муниципального образования. Критерием инвестиционной привлекательности муниципальной территории является не только грамотное взаимодействие с ор-

ганами местного самоуправления, но и наличие необходимой инфраструктуры (инженерной, коммунальной, транспортной и т.п.) [11].

Понимая, что экономические, политические и другие процессы, связанные с развитием общественных отношений, опережают их правовое закрепление, федеральный центр старается найти те оптимальные варианты регулирования, которые не нарушали бы заложенные в законодательстве о местном самоуправлении идеи. Как следствие, следующим шагом в совершенствовании территориальной организации, имеющим целью сокращение массовых преобразований в городские округа, «схлопывание» поселений всего муниципального района, стало внесение в январе 2019 г. группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ проекта федерального закона № 631751-7 [12], которым предлагалось ввести новый вид муниципального образования – «муниципальный округ». Новый вид муниципального образования должен не только обеспечить оптимизирование расходов на содержание органов местного самоуправления посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления, но и устранить семантические противоречия, возникающие вследствие объединения поселений с городским округом и последующей утраты муниципальным районом статуса муниципального образования. Стоит отметить, что муниципальный округ не является противопоставлением городскому округу, поскольку допускает возможность вхождения в его состав городов, в которых концентрируются «бюджетообразующие» ресурсы.

Данный проект закона также вызвал широкое обсуждение. Многие высказывались за поддержку концепции проекта с предложением его доработать, в том числе и члены профильного комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Однако в итоге в апреле 2019 г. все же был принят федеральный закон, согласно которому в территориальной организации местного самоуправления появился новый вид муниципального образования – «муниципальный округ» [13].

В связи с введением нового понятия «муниципальный округ» было уточнено определение понятия «городской округ». Введены критерии состава территории муниципального округа, и при этом уточнены критерии состава территории городского округа. К составу его территории предъявлены такие критерии, как: наличие городского населенного пункта (один или несколько); проживание населения в нем (не менее  $\frac{2}{3}$  населения городского округа); возможность вхождения в состав других территорий (территорий сельских населенных пунктов и территории, предназначенной для развития социальной, транс-

портной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа); плотность населения (должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в России). Таким образом, с введением нового вида муниципального образования федеральный законодатель в очередной раз подтвердил отход от двухуровневой системы организации местного самоуправления в стране.

Особый интерес вызывают установленные нормы переходного периода при реализации введенных изменений. До 1 января 2025 г. «городские округа, которые не соответствуют требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа, которые предусмотрены положениями статьи 11 основного закона (в редакции настоящего Федерального закона), *должны быть наделены законом субъекта Российской Федерации статусом муниципального округа* [выделено мной. – Ю. К.]». Законы субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с положениями Закона № 131-ФЗ с учетом новой редакции.

По всей вероятности, главным аргументом в пользу распространения вводимых правоотношений на ранее установленные юридические факты явилась сравнительно давно обсуждаемая проблематика создания городских округов как крупных, перспективных, развитых городских населенных пунктов, которые аккумулируют все ресурсы для экономического и социального развития и являются центром притяжения как населения, так и производственных ресурсов. Можно говорить об очередном этапе муниципальной реформы, но в сфере территориальных изменений, и очередной волне законодательного регулирования субъектами РФ территориальных преобразований, сопровождающихся судебной практикой.

В ближайшее время в исследуемой области представляется вероятным следующее.

Во-первых, существующие городские округа, которые были преобразованы, как было отмечено ранее, с целью «управляемости» территории, по всей видимости, станут муниципальными округами. Предполагаем, что из 592 городских округов останется половина, поскольку искусственно созданные муниципальные образования не смогут соответствовать введенному критерию – доле населения. Из-за изначального отсутствия четких критериев сложилась неоднозначная практика. Такие крупные города, как Ангарск Иркутской области (245,5 тыс. чел.), Гатчина Ленинградской области (88,4 тыс. чел.) и ряд других, не получили ста-

туса городского округа. В то же время осуществлено наделение статусом городского округа г.о. Славный Тульской области (1,870 тыс. чел.), Староуткинска Свердловской области (3,325 тыс. чел.) [14].

Во-вторых, есть опасность того, что территория субъекта РФ может быть поделена только на муниципальные округа, т.е. такие виды муниципальных образований, как муниципальный район, городские и сельские поселения, просто исчезнут с территории региона.

В-третьих, в силу сложившейся экономической политики в регионах и выстраиваемых годами стратегических финансово-бюджетных отношений между уровнями публичной власти в субъектах РФ может быть и обратный процесс – создание не муниципальных, а городских округов-мегаполисов, которые объединят территории образованных городских округов, муниципальных районов для достижения критерия плотности населения в самом городском округе.

В-четвертых, образование муниципальных округов неизбежно приведет к изменению административно-территориального устройства субъектов РФ. Это вызовет «реконструкцию» территорий. Не исключена ситуация, когда будет происходить подмена категории и вида исторически образованного населенного пункта, что может повлечь нарушение прав населения (в частности, в сфере социальных гарантий).

К сожалению, нередко попытки федерального законодателя «развернуть» территориальную организацию в лучшую сторону приводят к столкновению интересов федеральной и региональной власти в вопросах управляемости территории, но никоим образом не обеспечивают сохранение права населения на осуществление местного самоуправления. Подобное, например, происходило при внесении изменений в Закон № 131-ФЗ в 2014 г., когда федеральный центр устранился от дачи рекомендаций при реализации субъектами РФ очередного реформирования местного самоуправления. Тогда задача по толкованию и приведению регионального законодательства в соответствие с идеями Закона № 131-ФЗ была выполнена Конституционным Судом РФ.

Думается, внесение лишь поправок в законодательство в части введения новых видов муниципальных образований не может полностью решить проблему ошибочных территориальных изменений. Причина кроется не только в сложности применения существующих критериев отнесения местности к той или иной территории, но и в необходимости обязательного и главного участия в этом процессе населения. Однако в 2009 и 2014 гг. процедура учета мнения населения была в ряде случаев упрощена. Федеральный центр отошел от выявления мнения населения путем проведения голосования, заменив его на выражение мнения или согласия через решения пред-

ставительных органов муниципальных образований. Упрощенная форма получения «согласия» населения, как справедливо отмечает Е. П. Забелина, не соответствует смыслу этого понятия и приравнивается по содержанию к понятию «мнение» [15].

Формулировка «согласие населения, выраженное представительным органом», вызывает неопределенность в его получении. Статья 13 Закона № 131-ФЗ не содержит точной интерпретации как «согласия», так и «мнения» населения. Из-за отсутствия полностью урегулированного процессуального порядка в федеральных нормах органы местного самоуправления используют разные способы выявления мнения населения, которые являются упрощенными. Например, согласие, выраженное на публичных слушаниях, носит рекомендательный характер. Региональные органы власти вынуждены конкретизировать порядок преобразований муниципальных образований в своих законах, не имея на то законодательных полномочий.

Полагаем, следует предусмотреть процессуальный порядок преобразований муниципальных образований с применением правовых гарантий для осуществления местного самоуправления населением, в частности определить способы выявления мнения населения, среди которых может быть как «согласие», так и «мнение». Необходимо дать нормативное определение этим способам выражения мнения населения. При этом такой способ выражения мнения населения, как «согласие», выраженное на местном референдуме, в случаях преобразований стоит заменить, так как данный способ слишком затратен для муниципалитетов. Например, возможна замена учетом мнения населения, выявленного путем опроса граждан, порядок которого определяется законом субъекта РФ. Изложенный подход приостановит сплошные преобразования муниципальных образований и позволит нивелировать перманентный процесс правового регулирования муниципальных территориальных изменений всеми уровнями публичной власти.

#### Пристатейный библиографический список

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2018 г.) // Минюст России : сайт. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 18.05.2019).
3. Шугрина Е. С., Петухов Р. В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2.
4. Заключение Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на проект федерального закона № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека : сайт. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/550/> (дата обращения: 01.04.2017).
5. Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2137.
6. Решение Нижегородского областного суда от 5 марта 2012 г. по делу № 3-25/2012 об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими Закона Нижегородской области от 1 ноября 2011 г. № 153-3 «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27 октября 2011 г. № 266-V «О принятии Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области»» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Верховного Суда РФ от 6 июня 2012 г. № 9-АПГ12-3 об оставлении без изменения решения Нижегородского областного суда от 5 марта 2012 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими Закона Нижегородской области от 1 ноября 2011 г. № 153-3 «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области» и постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 27 октября 2011 г. № 266-V «О принятии Закона Нижегородской области «О преобразовании муниципальных образований Шахунского муниципального района Нижегородской области»» // СПС «КонсультантПлюс».

8. *Замотаев А. А.* О некоторых проблемах реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (о вопросах установления границ и статусов муниципальных образований) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1.

9. *Маркварт Э. Э.* Методические подходы к оценке необходимости и возможных последствий территориальных реформ местного самоуправления // Муниципальная Россия. 2018. № 5.

10. *Казорин А. А.* Стратегия развития муниципальных образований Брянской области // Муниципальная Россия. 2018. № 6.

11. *Кабанова И. Е.* Территориальное развитие муниципального образования и привлечение инвесторов: синергия или «охота за двумя зайцами»? // Муниципальная Россия. 2018. № 6.

12. Проект федерального закона № 631751-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СОЗД – Государственная Дума : сайт. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/631751-7> (дата обращения: 23.01.2019).

13. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

14. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // Минюст России : сайт. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 18.05.2019).

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

## References

1. Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. Art. 3822.

2. Report on the Status and Major Development Trends of Local Self-Government in the Russian Federation (data for the period from 2015 to early 2018). URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (date of the application: 18.05.2019).

3. *Shugrina E. S., Petukhov R. V.* The Analysis of Changes in the Territorial Local Self-Government Principles in the Moscow Region in the context of Shakhovskiy District // Central Government and Local Self-Government. 2017. No. 2.

4. Commentary of the Presidential Council for Civil Society and Human Rights to Draft Federal Law No. 768237-6 “On Amendments to the Federal Law ‘On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation’”. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/550/> (date of the application: 01.04.2017).

5. Federal Law of 3 April 2017 No. 62-FZ “On Amendments to the Federal Law ‘On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation’” // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 15 (Part 1). Art. 2137.

6. Decision of the Nizhny Novgorod Regional Court of 5 March 2012, on Case No. 3-25/2012 to dismiss the claim on invalidation of Law of Nizhny Novgorod Region of 1 November 2011 No. 153-Z “On Transformation of Municipal Entities of Shakhunya Municipal District of Nizhny Novgorod Region” and Decision of the Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region of 27 October 2011 No. 266-V “On Approval of Law of Nizhny Novgorod Region ‘On Transformation of Municipal Entities of Shakhunya Municipal District of Nizhny Novgorod Region’” // SPS “ConsultantPlus”.

7. Decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 6 June 2012 No. 9-APG12-3 to leave unchanged the decision of the Nizhny Novgorod Regional Court of 5 March 2012, which dismisses the claim on invalidation of Law of Nizhny Novgorod Region of 1 November 2011 No. 153-Z “On Transformation of Municipal Entities of Shakhunya Municipal District of Nizhny Novgorod Region” and Decision of the Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region of 27 October 2011 No. 266-V “On Approval of Law of Nizhny Novgorod Region ‘On Transformation of Municipal Entities of Shakhunya Municipal District of Nizhny Novgorod Region’” // SPS “ConsultantPlus”.

8. *Zamotaev A. A.* Problems of Implementation of Transitional Provisions of Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” (Issues of Defining the Boundaries and Statuses of Municipal Entities) // Central Government and Local Self-Government. 2005. No. 1.

9. *Markvart E. E.* Methodological Approaches to Assessment of Relevance and Possible Outcomes of Territorial Reforms of Local Self-Government // Municipal Russia. 2018. No. 5.

10. *Kazorin A. A.* The Strategy of Development of Municipal Entities in Bryansk Region // *Municipal Russia*. 2018. No. 6.

11. *Kabanova I. E.* Attracting Investors for Territorial Development of a Municipal Entity: Is It Synergy or Is It Trying to Both Have a Cake and Eat It? // *Municipal Russia*. 2018. No. 6.

12. Draft Federal Law No. 631751-7 "On Amendments to the Federal Law 'On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation'". URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/631751-7> (date of the application: 23.01.2019).

13. Federal Law of 1 May 2019 No. 87-FZ "On Amendments to the Federal Law 'On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation'" // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2019. No. 18. Art. 2211.

14. Report on the Status and Major Development Trends of Local Self-Government in the Russian Federation (data for the period from 2017 to early 2018). URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (date of the application: 18.05.2019).

15. *Zabelina E. P.* Regulation of the Transformation Process of Municipal Entities: Current State, Areas for Improvement // *Constitutional and Municipal Law*. 2016. No. 12.