

ББК-67.400
УДК-342

УЧЕТ МНЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ПРЕОБРАЗОВАНИИ И ИЗМЕНЕНИИ ГРАНИЦ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2019 г. Л. А. Тхабисимова^{1, *}, М. И. Цапко^{2, **}

¹Пятигорский государственный университет

²Северо-Кавказский федеральный университет, Ставрополь

*E-mail: thabisimoval@mail.ru

**E-mail: tsapcom@politpravo.info

Поступила в редакцию 12.02.2018 г.

Статья посвящена проблематике участия населения в процедуре преобразования территорий и процедуре изменения границ муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. Рассматриваются муниципальный, региональный и федеральный уровни участия населения в решении территориальных вопросов. Обосновывается расширение форм участия населения в решении вопросов трансформации территорий. Анализируется современное состояние федерального и регионального законодательства и направления его совершенствования. Авторы приходят к выводу о несовершенстве и недостаточной демократичности существующего порядка участия населения в решении вопросов трансформации территорий, о наличии серьезных пробелов в законодательстве о международных договорах и об изменении государственных границ Российской Федерации.

Ключевые слова: народовластие, территория, субъект федерации, местное самоуправление, население, изменение границ, поселение, государственная граница.

DOI: 10.31857/S013207690004439-4

В последние годы на фоне активизации деятельности по укрупнению территориальных образований, как муниципалитетов, так и субъектов Российской Федерации, наметилась тревожная тенденция последовательного отказа населения от непосредственного участия в решении столь важных вопросов.

На сегодняшний день в полной мере демократичной является процедура создания нового субъекта в составе Российской Федерации. Эта процедура закреплена Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹, предусматривающим выражение согласия населения на принятие или образование субъекта Федерации путем проведения референдума.

Однако в случаях иных территориальных преобразований ситуация несколько иная, более тревожная. К тому же анализ отдельных, уже

осуществленных процедур показывает не только недостаточную демократичность, подчас игнорирование мнения населения по важнейшим вопросам территориального (государственного) устройства, но и значительный конфликтный потенциал, возможность серьезного ухудшения социально-экономического положения населения отдельных территорий, нарушения прав и свобод граждан Российской Федерации.

Итак, рассмотрим пробелы, проблемы и потенциальные риски в процедурах территориальных трансформаций на муниципальном и региональном уровнях. Наиболее часто такие процедуры осуществляются на уровне местного самоуправления.

В настоящее время нормативно-правовое регулирование территориальных вопросов и процедур муниципального образования осуществляется ст. 131 Конституции РФ, ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления² и ст. 10–13.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I), ст. 4916.

² См.: СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³.

Статья 5 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет необходимость предварительных консультаций с соответствующими местными общинами при решении территориальных вопросов, оговаривая преимущественное использование референдума, если это, по формулировке Хартии, «позволяет закон». Таким образом, устанавливая определённый демократический стандарт, Хартия тем не менее обозначает его как идеал, а не как императивное требование. Категория «согласие населения» в большинстве случаев конкретизируется законодателем не как применение одной из форм непосредственной демократии, а как решение представительного органа местного самоуправления. Население непосредственно выражает свою волю при изменении границ муниципальных районов, если поселения или населённые пункты попадают на территорию другого муниципального района — согласно п. 3 ст. 12 Закона о местном самоуправлении; при разделении поселения на несколько поселений — согласно п. 5 ст. 13. В этом случае возможен выбор из двух вариантов процедуры: «голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования» и «сход граждан», а также «учёт мнения» представительных органов обоих районов.

Анализ изменений в действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении) показывает, что в последние годы уменьшается количество процедур «согласия населения», предусматривающих непосредственное участие населения в решении вопросов территориальных преобразований.

Так, согласно п. 7 ст. 13 Закона о местном самоуправлении при изменении статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа до 2017 г. согласие населения поселения или городского округа, а также согласие населения муниципального района, из которого выделялся округ или куда присоединялось поселение, выражалось исключительно в форме голосования. Население поселения (округа) и население муниципального района голосовало отдельно. Требовалось согласие населения обоих муниципальных образований. В рассматриваемом пункте прямо устанавливался запрет на разделение (объединение) муниципалитетов при отсутствии согласия. В апреле 2017 г. в указанный пункт были внесены изменения; в настоящее время процедура согласия

населения предполагает решение представительных органов соответствующих муниципалитетов.

Отметим, что с 2011 г. учёт мнения населения перестал быть необходимым при изменении границ муниципальных образований вследствие изменения границ субъектов Федерации. Это следует из положений п. 3 ст. 10 Закона о местном самоуправлении, введенных ст. 19 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

Кроме того, из п. 3.1 ст. 13 исключена норма, согласно которой объединение городского поселения и городского округа требует соответствующих изменений в административно-территориальном устройстве субъекта.

Анализируя п. 3.1 ст. 13 Закона о местном самоуправлении, можно сделать следующий вывод. В настоящее время отсутствуют какие-либо ограничения на количество присоединяемых поселений, на административно-территориальный состав городских округов: не определены пределы ни количества объединяемых муниципальных образований, входящих в округ поселений, а также пределы численности населения, типы хозяйственной деятельности и т.д. Практика отдельных субъектов Федерации, например Ставропольского края, Московской и Калининградской областей, показывает, что в последние годы принципиально возможно преобразовывать существующие муниципальные районы в городские округа путем присоединения составляющих муниципальный район поселений к существующему городскому округу. Таким образом, в некоторых субъектах Федерации наметилась тенденция «укрупнения» муниципалитетов, фактически — перехода к одноуровневой модели организации местного самоуправления. При этом больше нет ограничений, связанных с административно-территориальным делением и видами объединяемых поселений: в предельном случае (пусть и несколько утрируя) при существующем порядке можно ожидать и объединения в один городской округ нескольких достаточно крупных городов, один из которых был ранее городским округом, а другие ранее являлись городскими поселениями или стали ими по решению представительных органов непосредственно перед укрупнением.

Заметим, что само по себе сохранение административно-территориального устройства в описываемых случаях можно оценить положительно. Например, это позволяет сохранить за сельским населением различные социальные льготы и преференции, действие федеральных целевых

³ См.: СЗ РФ. 2003 г. № 40, ст. 3822.

⁴ См.: СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5), ст. 7070.

программ развития села и т.д. Однако сохранение положенных по законодательству льгот не является адекватной заменой упраздняемому сельскому и городскому самоуправлению.

Следующий уровень территориальных трансформаций — территории субъекта Федерации интересен прежде всего процедурой изменения границ субъекта Российской Федерации. При этом затрагиваются и интересы всего населения субъекта Федерации, и населения муниципалитетов, чьи границы вследствие этого изменяются.

В своё время А.Н. Чертков с опорой на положение ч. 2 ст. 131 Конституции РФ указывал, что учёт мнения населения муниципальных образований необходим не только в случаях, если их границы затрагивает изменение границ субъектов Федерации, но и в случае изменения Государственной границы России⁵. Действительно, в 2009 г. учёт мнения населения муниципальных образований был необходим при изменении границ субъектов Федерации согласно действовавшей на тот период редакции Закона о местном самоуправлении. Выше мы уже указывали на соответствующие изменения, вступившие в силу в 2011 г. Думается, конкретизация действующей редакции ст. 10 Закона о местном самоуправлении общей нормы ч. 2 ст. 131 Конституции РФ искажает её конституционно-правовой смысл. Учёт мнения населения вопреки конституционной норме в Законе не предусматривается. Разумеется, требования ч. 2 ст. 131 Конституции могут и должны быть учтены не только в федеральном законодательстве, но и в законодательстве субъектов Федерации. На обязательность учёта мнения населения при изменении границ субъекта Федерации указывается в конституциях (уставах) и законодательстве многих, но далеко не всех субъектов Российской Федерации⁶. Тенденция к постепенному отказу от процедур непосредственного волеизъявления населения по вопросам территориальных трансформаций существует и на уровне субъектов Федерации. Как отмечает В.В. Комарова, «некоторые субъекты уходят от решения этих вопросов на референдуме. Так, в 2000 году в Ставропольском крае, в 2007 г. в Вологодской области законодатели отказались от референдума как способ решения народом субъекта вопросов изменения его статуса, границ, наименования»⁷.

⁵ См.: Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал рос. права. 2009. № 9. С. 17–26.

⁶ См.: Данько А.А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 141.

⁷ См.: Комарова В.В. Институт референдума в современной России. СПб 2, 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Одним из путей решения этой проблемы, по нашему мнению, будет закрепление в Законе о местном самоуправлении системы процедур учёта, применимых в различных ситуациях при изменении границ субъекта Федерации. Другой вариант — разработка модельного закона субъекта Российской Федерации о порядке изменения границ субъекта Федерации с закреплением системы процедур учёта мнения населения.

В любом случае необходима разработка системы процедур в зависимости от значимости интересов, затрагиваемых изменением границ.

Так, например, М.В. Забелина предлагала исходить из размера передаваемой (получаемой) территории, определяя его в процентном отношении от площади территории субъекта Российской Федерации, не учитывая случаев изменения Государственной границы России (отметим, что М.В. Забелина предлагала названный подход не с точки зрения выбора либо отказа от процедур народовластия, а для определения применяемой нормы — федеральной или закона субъекта Федерации)⁸.

Представляется, что дифференциация процедур изменения границ на основе определения пропорции передаваемого (получаемого) участка по отношению к площади субъекта Федерации не совсем оправдана в любом случае. Более демократичными были бы учёт численности населения, наличие (отсутствие и учёт) населённых пунктов, вида муниципальных образований в передаваемом (получаемом) участке. Например, для Красноярского края и Московской области одинаковый процент территории предполагает совершенно различные участки по площади, хозяйственной ценности и численности населения.

По нашему мнению, если изменение территории субъекта Федерации затрагивает земли поселений, необходима процедура согласования таких изменений с населением этих поселений.

Изменение территории поселений при изменении границы субъекта повлечёт за собой последствия для местного бюджета: для доходной части это может быть изменение площади земель и, следовательно, доходов от земельного налога и арендных платежей (если это муниципальные земли); для расходной части это может быть муниципальная инфраструктура с соответствующими расходами на её содержание и т.д.

Соответственно, без участия населения местных сообществ, без обсуждения с жителями и органами власти муниципалитетов, без процедур согласования компенсаций такие важные вопросы решаться

⁸ См.: Забелина М.В. Границы субъектов Российской Федерации: понятие, статус, функции, правовое закрепление // Право и политика. 2013. № 1. С. 18–26.

не должны. Это будет противоречить конституционному смыслу местного самоуправления, с реальной самостоятельностью которого в стране имеются определенные проблемы.

Отметим также, что «вычёркивание» процедуры согласования с населением вопросов изменения территории муниципалитетов при изменении границ субъектов имеет серьёзные изъяны не только по смыслу, но и по форме. Так, п. 1 ст. 12 и п. 2 ст. 13 Закона о местном самоуправлении, определяющие правила и процедуру изменения и преобразования территории муниципальных образований, устанавливали также и запрет на таковые в ходе проведения муниципальных выборов и местных референдумов. Следовательно, данный запрет не действует в отношении изменения территорий муниципальных образований при изменении границ субъекта, что, полагаем, может нарушать избирательные права граждан.

Отсутствие каких-либо ограничений на площадь, численность населения и состав территории субъекта Федерации, подлежащей изменению, позволяет говорить о наличии в действующем законодательстве «скрытой возможности» разделения субъекта Федерации. Развивая это допущение, отметим, что фактически существующая процедура не препятствует перераспределению территории субъекта между соседними субъектами Федерации в полном объеме. Административный центр субъекта Федерации, как показывает практика, может находиться при этом на территории другого субъекта. Так обстоит дело с Ленинградской областью с административным центром (местом нахождения высших органов власти области) в г. Санкт-Петербурге. Разумеется, эта гипотетическая ситуация не жизненна, более того, приведённое выше доказательство является лишь косвенным. Однако полагаем, что представленный сценарий наглядно демонстрирует несовершенство юридической техники при закреплении порядка изменения границ субъектов Федерации. В реальности такие соглашения, даже если представить, что они будут достигнуты, не пройдут обязательного для процедуры изменения границ субъектов Российской Федерации «фильтра» утверждения Советом Федерации.

Юрико-техническое несовершенство и недостаточная проработанность процедуры изменения границ субъектов Федерации уже попадали под прицел законотворческой деятельности. Ещё в 2002 г. в Государственную Думу был внесён проект закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации», в дальнейшем отклонённый. Безусловно, законопроект закреплял наиболее демократичный порядок изменения границ субъектов Федерации — проведение в них референдумов. Полагаем, именно это

парадоксальным образом и было важнейшим из недостатков законопроекта: использование процедуры референдума во всех без исключения случаях изменения границ субъектов Федерации совершенно не оправданно. Необходим более гибкий подход, делающий упор прежде всего на учёт мнения населения, интересы которого затрагиваются или могут пострадать от изменения границ, на что мы указывали выше.

1 июля 2012 г. вступило в силу постановление Совета Федерации ФС РФ от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью»⁹. Д.А. Медведев, будучи Президентом России, в своём выступлении 17 июня 2011 г. на заседании Петербургского международного экономического форума озвучил идею «о создании столичного федерального округа, выходящего за традиционные границы Москвы, причём с переносом за эти границы значительной доли административных функций федерального уровня и, соответственно, государственных учреждений»¹⁰. Ни территориального переноса значительной доли функций федерального уровня, ни создания чего-либо напоминающего «столичный округ», не произошло. С.А. Авакьян отметил по поводу масштабного изменения территорий Москвы и Московской области следующее: «Почему не спросили население Москвы и Московской области о масштабном реформировании территории обоих субъектов Российской Федерации, о передаче огромного куска в состав столицы?.. На уровне местного самоуправления постепенно на смену опросов населения при территориальных изменениях (проводятся по процедуре местного референдума) приходит “выявление мнения” органов местного самоуправления, чаще всего результат предрешен»¹¹. Можно согласиться, что при существующей процедуре о действительном учёте мнения населения говорить не приходится.

Перейдём к рассмотрению следующего уровня территориальных трансформаций. Как указывает С.В. Нарутто, анализируя законопроект о внесении поправок в ст. 67 Конституции РФ, внесённый Сахалинской областной думой, в случае заключения Российской Федерацией международного договора по вопросу изменения территории согласия

⁹ См.: Росс. газ. 2011. 29 дек.

¹⁰ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/11601kremlin.ru/events/president/news/11601> (дата обращения: 26.11.2017).

¹¹ Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2—9.

субъекта Федерации не требуется¹². А.Н. Чертков и С.В. Нарутто считают необходимым учитывать мнение населения территории, чьи пределы будут изменены при изменении Государственной границы¹³.

А.Н. Чертков указывает, что «для изменения прохождения Государственной границы РФ и, соответственно, изменения территории субъекта Федерации до заключения международного договора обязательной стадией процедуры является выяснение мнения населения, проживающего на территории местного самоуправления, административная граница которого подлежит изменению. В то же время мнение населения может быть выражено в различных формах (в том числе представительным органом местного самоуправления) и являться не только обязательным, но и консультативным»¹⁴.

Можно согласиться с предложением А.Н. Чертова о включении в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» нормы о проведении опроса либо об учете мнения населения, выраженного представительными органами муниципалитетов, чью территорию затрагивает изменение Государственной границы России. При этом результаты опроса или учёта мнения населения должны носить консультативный характер¹⁵.

Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 166-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о государственной границе» ратифицирован подписанный в г. Баку 3 сентября 2010 г. Договор между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о Государственной границе¹⁶. Впервые в новейшей истории страны зарубежному государству были переданы территории двух российских населённых пунктов — дагестанских сёл Храх-Уба и Урьян-Уба, считавшихся ранее российскими эксклавами в Азербайджане.

Отметим, что международный договор Российской Федерации с Азербайджанской Республикой вообще не упоминает факта передачи населённых пунктов. Это не только вызвало серьёзнейшую негативную реакцию населения Дагестана, особенно

его южных районов¹⁷, но и стало началом серьёзных проблем жителей двух переданных сёл.

Можно согласиться с С.В. Нарутто, оценившей это событие в числе прочих территориальных уступок как «опасную тенденцию территориальных уступок, способных повлечь волну притязаний» других государств¹⁸. Руководство Республики Дагестан в будущем планирует переселить около 400 жителей сёл Урьян-Уба и Храх-Уба на территорию республики, а также оказать им материальную помощь, использовав средства Федеральной целевой программы социально-экономического развития СКФО до 2025 г.

Таким образом, проблемы жителей субъекта Федерации, чьи пространственные пределы были изменены при изменении Государственной границы России, остаются нерешёнными.

Полагаем, что права и свободы граждан Российской Федерации, проживающих в субъекте Федерации, часть территории которого передаётся другому государству, нуждаются в защите, во всяком случае не меньшей, чем при объединении (укрупнении) субъектов. Необходимо усложнить существующий порядок для случаев передачи территорий с населёнными пунктами.

Во-первых, необходимо установить процедуру учёта мнения населения муниципальных образований голосованием или на народном сходе, внеся соответствующие изменения в Закон о местном самоуправлении, дополнив ст. 10 соответствующим пунктом.

Во-вторых, процедуру ратификации международного договора для столь исключительных, но одновременно столь значимых случаев можно изменить, закрепив в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹⁹ правило принятия федеральных законов в соответствии с порядком, предусмотренным для федеральных конституционных законов, дополнив статью 14 соответствующим правилом.

В-третьих, закрепить систему специальных правовых гарантий в отношении обеспечения прав и свобод жителей передаваемых территорий, а также перечень государственных гарантий и мер социальной защиты, реализуемых за счёт федерального бюджета.

¹² См.: Нарутто С.В. К вопросу об изменении Государственной границы // *Вестник Административного права и практики администрирования*. 2013. № 12. С. 35–50 [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: http://e-notabene.ru/al/article_10698.html (дата обращения: 26.11.2017).

¹³ См.: Чертков А.Н. Указ. соч. С. 17–26; Нарутто С.В. Указ. соч. С. 35–50.

¹⁴ Чертков А.Н. Указ. соч. С. 17–26.

¹⁵ См.: там же.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2011. № 33, ст. 4900.

¹⁷ См.: Майборода Э.Т., Цанко М.И. Республика Дагестан в информационном пространстве: современное состояние и перспективы позитивных трансформаций // *Этнические проблемы современности*. Вып. 16. Ставрополь, 2011 [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.politpravo.info/content/view/79/13/> (дата обращения: 26.11.2017).

¹⁸ См.: Нарутто С.В. Указ. соч. С. 35–50.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

В-четвертых, в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» необходимо закрепить специальное требование к тексту заключаемого международного договора об обязательном перечислении населенных пунктов на территории, подлежащей передаче иностранному государству по международному договору.

В заключение можно сделать следующие выводы. Продолжается корректировка Закона о местном самоуправлении, открывающая простор для фактической ликвидации местного самоуправления в селах и городах, перехода к одноуровневой системе местного самоуправления в виде укрупнённых городских округов. Согласие населения на такие изменения дают от имени населения муниципальных представительные органы местного самоуправления трансформируемых территорий.

Процедура изменения границ субъектов Федерации, установленная в федеральном законодательстве, не требует ни учёта мнения населения субъекта, ни учёта мнения населения территории, прилегающей к изменяемой границе, ни учёта мнения населения муниципальных образований, которые будут затронуты изменением границы.

Практика наглядно демонстрирует недостаточность существующих гарантий обеспечения прав и свобод жителей трансформируемых территорий. Полагаем, что разработка гарантийных механизмов сделает менее болезненными для населения продолжающийся процесс реформирования местного самоуправления и возможную передачу частей территории России зарубежным государствам в рамках международных договоров.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.
2. *Данько А.А.* Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 141.
3. *Забелина М.В.* Границы субъектов Российской Федерации: понятие, статус, функции, правовое закрепление // Право и политика. 2013. № 1. С. 18–26.
4. *Комарова В.В.* Институт референдума в современной России. СТП 2, 2014 // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Майборода Э.Т., Цапко М.И.* Республика Дагестан в информационном пространстве: современное состояние и перспективы позитивных

трансформаций // Этнические проблемы современности. Вып. 16. Ставрополь, 2011 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.politpravo.info/content/view/79/13/> (дата обращения: 26.11.2017).

6. *Нарутто С.В.* К вопросу об изменении Государственной границы // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. № 12. С. 35–50 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: http://e-notabene.ru/al/article_10698.html (дата обращения: 26.11.2017).
7. *Чертков А.Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал рос. права. 2009. № 9. С. 17–26.

REFERENCES

1. *Avak'yan S.A.* Nuzhna li konstitucionnaya reforma v Rossii? // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2012. № 9. S. 2–9.
2. *Dan'ko A.A.* Problemy territorial'nogo ustrojstva sub"ektov Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2015. S. 141.
3. *Zabelina M.V.* Granicy sub"ektov Rossijskoj Federacii: ponyatie, status, funkcii, pravovoe zakreplenie // Pravo i politika. 2013. № 1. S. 18–26.
4. *Komarova V.V.* Institut referendum v sovremennoj Rossii. STP 2, 2014 // SPS «Konsul'tantPlyus».
5. *Majboroda E.T., Capko M.I.* Respublika Dagestan v informacionnom prostranstve: sovremennoe sostoyanie i perspektivy pozitivnyh transformacij // Etnicheskie problemy sovremennosti. Vyp. 16. Stavropol', 2011 [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <http://www.politpravo.info/content/view/79/13/> (data obrashcheniya: 26.11.2017).
6. *Narutto S.V.* K voprosu ob izmenenii Gosudarstvennoj granicy // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. 2013. № 12. S. 35–50 [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: http://e-notabene.ru/al/article_10698.html (data obrashcheniya: 26.11.2017).
7. *Chertkov A.N.* Pravovoe regulirovanie ustanovleniya i izmeneniya granic sub"ektov Rossijskoj Federacii kak prostranstvennogo predela ih territorij // Zhurnal ross. prava. 2009. № 9. S. 17–26.

TAKING INTO ACCOUNT PEOPLE'S OPINION WHEN CHANGING BORDERS OR TRANSFORMING THE TERRITORIES OF MUNICIPALITIES AND SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2019 L. A. Thabisimova^{1, *}, M. I. Tsapko^{2, **}

¹ Pyatigorsk state University

² North-Caucasian Federal University, Stavropol

*E-mail: thabisimovala@mail.ru

**E-mail: tsapcom@politpravo.info

Received 12.02.2018

The article is devoted to the problem of people's participation in the procedure for the transformation of territories and the procedure for changing the boundaries of municipalities and subjects of the Russian Federation. The municipal, regional and federal levels of people's participation in resolving territorial issues are consistently studied. The authors expand the spectrum of forms of participation for the population in solving the named issues of territories' transformation. The current state of federal and regional legislation and the perspectives for their improvement are analyzed. The authors conclude that the present system of people's participation in resolving issues of the territories' transformation prove to be imperfect and incompletely democratic; moreover, there are essential gaps in the legislation compiling the international treaties and changing the state borders of the Russian Federation.

Key words: democracy, territory, federal subject, local government, people, change of borders, settlement, state border.

Сведения об авторе

ТХАБИСИМОВА Людмила Аслановна — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Пятигорского государственного университета, руководитель Северо-Кавказского научно-исследовательского центра политико-правовых проблем, Пятигорск

ЦАПКО Максим Иванович — кандидат юридических наук, кандидат политических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Северо-Кавказского федерального университета, Ставрополь

Authors' information

THABISIMOVA Ludmila A. — Doctor of Law, Professor, Professor of the chair of Constitutional and Municipal Law, Pyatigorsk state University, head of the North-Caucasian Research Center of political and legal problems, Pyatigorsk

TSAPKO Maxim I. — PhD in Law, candidate of political sciences, associate Professor of the chair of International and European Law, North-Caucasian Federal University, Stavropol