

## НАСЕЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО: СООТНОШЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОНЯТИЙ (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

© 2019 г. Д. С. Панов

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва*

*E-mail: dpanov@hse.ru*

Поступила в редакцию 21.08.2018 г.

**Аннотация.** В статье исследуется проблема определения ключевого субъекта муниципальной власти и местного самоуправления. Действующее законодательство не раскрывает термина «местное население». Более того, Конституционный Суд РФ и ряд исследователей уделяют особое внимание местным сообществам. В связи с этим автором проанализированы контекст использования указанных терминов в федеральном законодательстве и практике Конституционного Суда РФ, а также различные подходы к их определению в юридической литературе. Предпринимается попытка выявить и проанализировать некоторые особенности основного субъекта локального уровня публичной власти. Неясная правовая сущность данного феномена не способствует в должной мере самоидентификации граждан как участников муниципального процесса. Проанализированы подходы в юридической литературе к интерпретации местного сообщества и населения муниципального образования. При помощи формально-юридического метода и анализа нормативно-правовой базы и современных достижений юридической доктрины делается вывод о необходимости законодательного раскрытия понятий населения муниципального образования и местного сообщества. При этом население должно определяться как субъект муниципальной власти, содержание которой также требует законодательного определения, тогда как муниципальные сообщества более разнообразны и участвуют в различных формах добровольного территориального самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местное население, муниципальное образование, местное сообщество, муниципальная власть.

**Цитирование:** Панов Д.С. Население муниципального образования и местное сообщество: соотношение и использование понятий (правовые аспекты) // Государство и право. 2019. № 8. С. 116–121.

DOI: 10.31857/S013207690006252-9

## THE POPULATION OF THE MUNICIPALITY AND THE LOCAL COMMUNITY: A RATIO AND USE OF CONCEPTS (LEGAL ASPECTS)

© 2019 D. S. Panov

*National Research University “Higher school of Economics”, Moscow*

*E-mail: dpanov@hse.ru*

Received 21.08.2018

**Abstract.** The article investigates the problem of determining the key subject of municipal and local government. Current legislation does not disclose the term “local population”. Moreover, the constitutional Court of the Russian Federation and a number of researchers pay special attention to local communities. In this regard, the author analyzes the context of the use of these terms in the Federal legislation and practice of the constitutional Court of the Russian Federation, as well as various approaches to their definition in the legal literature. An attempt is made to identify and analyze some features of the main subject of the local level of public power. The unclear legal essence of this phenomenon does not contribute to the proper self-identification

of citizens as participants in the municipal process. The approaches in the legal literature to the interpretation of the local community and the population of the municipality are analyzed.

With the help of formal legal method and analysis of the legal framework and modern achievements of the legal doctrine, it is concluded that the need for legislative disclosure of the concepts of the population of the municipality and the local community. At the same time, the population should be defined as a subject of municipal power, the content of which also requires a legislative definition, while municipal communities are more diverse and participate in various forms of voluntary territorial self-government.

**Key words:** local self-government, local population, municipal formation, local community, municipal power.

**For citation:** Panov, D.S. (2019). The population of the municipality and the local community: the ratio and use of concepts (legal aspects) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 8, pp. 116–121.

Конституция РФ относит осуществление местного самоуправления к компетенции населения. Термин «население» встречается в большом количестве федеральных законов, около 20 из которых составляют правовую основу местного самоуправления. Тем не менее федеральное законодательство в области местного самоуправления до настоящего времени не содержит легального определения данного феномена, хотя и регламентируется его правосубъектность. Иначе говоря, законодатель фокусируется на статическом (внешнем) правовом статусе населения, но не отражает его экзистенциального (внутреннего) уровня правового бытия как носителя правосознания и процесса правового смыслообразования, что не дает возможности найти подлинные движущие силы динамичных процессов правовой жизни населения муниципального образования<sup>1</sup>.

Между тем Конституционный Суд РФ<sup>2</sup> в качестве субъекта власти на муниципальном уровне наряду с населением выделяет местное сообщество: оно признается первичным субъектом права на местное самоуправление, тогда как органы местного самоуправления признаются организационно-правовым выражением власти местного сообщества. Властный характер деятельности местного сообщества также вытекает из позиций Конституционного Суда РФ<sup>3</sup>, в частности определяющих предназначение муниципальных образований, а именно: осуществление муниципальной власти как власти местного сообщества.

В ч. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления<sup>4</sup> для определения субъекта, в интересах которого осуществляется местное самоуправление, используется формулировка «местное население».

Возникает вопрос: являются ли понятия «население», «местное население» и «местное сообщество» в муниципальном праве идентичными?

Местные сообщества характеризуются чувством общности граждан и их психологической идентификацией с самим

сообществом<sup>5</sup>. В этой связи И.И. Мелехина<sup>6</sup>, определяя дефиницию местного сообщества, не только акцентирует внимание на буквальном толковании данного термина (как территориальное, локализованное объединение людей), но и раскрывает его качественные характеристики, определяя как группу людей, проживающих на определенной территории, имеющих сходные взгляды и убеждения, а также взаимодействующих на основе единства в целях достижения согласия интересов. Вместе с тем для успешного функционирования местного сообщества как эффективной формы организации граждан для реализации своих прав и свобод по месту жительства И.И. Мелехиной отмечается необходимость не только законодательного регулирования его правового статуса, но и обеспечения высокого уровня самоорганизации населения. Таким образом, предполагается, что термины «население» и «местное сообщество» не являются идентичными.

Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь называет местное сообщество не только субъектом, но и источником местной публичной власти<sup>7</sup>, а также институтом гражданского общества – разновидностью территориального коллектива<sup>8</sup>. Им предлагается следующее определение местного сообщества: «это население, проживающее на территории городского, сельского поселения или нескольких поселений, объединенных общей территорией, едиными условиями жизни и общими интересами в самостоятельном (под свою ответственность) осуществлении муниципальной власти и, соответственно, решении хозяйственно-экономических, социально-культурных, иных вопросов местного значения, и обладающее самоуправленческими полномочиями, реализуемыми непосредственно самим населением или его выборными органами»<sup>9</sup>, т.е. территориальный коллектив граждан (местное население), обладающий определенными свойствами (единые условия жизни и общие интересы при реализации муниципальной власти). В связи с этим в местном самоуправлении в рамках данного определения не допускается существование иных местных сообществ, не наделенных властными полномочиями, т.е.

<sup>5</sup> См.: Ковалева Т.К. Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 61.

<sup>6</sup> См.: Мелехина И.И. Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/mestnoe-soobwestvo.html> (дата обращения: 16.07.2018).

<sup>7</sup> См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008. С. 29.

<sup>8</sup> См.: там же. С. 40.

<sup>9</sup> Там же. С. 43.

<sup>1</sup> См. подр.: Чихладзе Л.Т., Иванский В.П. Правовая жизнь населения муниципального образования как субъекта права в контексте феноменологического подхода // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 55–59.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // СЗ РФ. 2015. № 50, ст. 7226.

<sup>3</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // СЗ РФ. 2011. № 22, ст. 3239.

<sup>4</sup> См.: Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36, ст. 4466.

ставится знак равенства между конституционным термином «население» и местным сообществом. Вместе с тем население понимается как простая совокупность местных жителей, притом не обязательно обладающих правом на участие в осуществлении местного самоуправления на конкретной территории. Подчеркивая значимость социальных взаимосвязей внутри муниципального образования, Н.С. Бондарь упускает допущение, что закрепленной в федеральном законодательстве категории «население» уже присущи свойства единения его участников и общности их интересов.

Целесообразность законодательной регламентации жизнедеятельности именно местного сообщества аргументируется и качеством официального определения муниципального образования путем формального перечисления его видов в Федеральном законе № 131, что не позволяет отразить сущностные характеристики правоотношений, связанных с самоорганизацией граждан на определенной территории. Предложения о введении в федеральное законодательство понятия «местное сообщество»<sup>10</sup> имеют целью охарактеризовать пространственно-территориальное единство определенной части населения с учетом сущностных критериев ее обособления, выделения ее в качестве самостоятельного субъекта (ведь субъект права должен быть качественно определен), причем такое единство обеспечивается наличием у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания, которые и интегрируют их в единую и целостную территориальную общность. Необходимо отметить, что аналогичная мотивация у федерального законодателя может подвинуть его и на раскрытие конституционной категории «население», предусмотрев указанные выше положения.

Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>11</sup>, так же как и в определении местного самоуправления, изложенном в ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>12</sup>, указывает именно местное сообщество в качестве субъекта, осуществляющего деятельность по решению вопросов местного значения на территории Москвы. При этом, в отличие от приведенных выше исследований, данный Закон подразумевает под местным сообществом простую совокупность жителей внутригородского муниципального образования, не обусловленную никакими иными признаками, используя в дальнейшем при регулировании конкретных правоотношений категорию «население», которая по своему содержанию совпадает с местным сообществом.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П<sup>13</sup> ориентировал законодателя на то, чтобы обеспечить участие населения в муниципальных выборах при выдвижении кандидатов в депутаты посредством функционирующих в рамках местных сообществ территориальных коллективов (общественных организаций, профессиональных групп, организаций по интересам и т.п.) сообразно их численности, организованности, степени вовлечения в решение вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также возможность для граждан такого участия в индивидуальном

качестве. При отсутствии в Российской Федерации местных политических партий в рамках единого местного сообщества конкретного муниципального образования предполагается существование локально-территориальных объединений жителей<sup>14</sup>, представляющих собой своеобразные структуры, которые также можно назвать местными сообществами. Их отличие от территориального коллектива жителей муниципального образования, представляющего собой «местное сообщество» в понимании Конституционного Суда РФ, заключается только в существовании властных полномочий у данного субъекта права, которыми обладает в настоящее время именно местное население, что еще больше вносит путаницу в понятийный аппарат, используемый Конституционным Судом РФ (к используемым ранее терминам «население» и «местное сообщество» добавляются «территориальные коллективы», которые раскрываются только через перечисление их возможных типов).

В юридической литературе также существует подход, согласно которому правом на местное самоуправление обладает население в различных формулировках: «население муниципального образования», «местное население» или просто «население».

Д.Г. Шустров<sup>15</sup>, ссылаясь на практику Конституционного Суда РФ<sup>16</sup>, отмечает, что именно население муниципального образования (как непосредственно, так и через органы местного самоуправления) является субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти.

А.Н. Рыков<sup>17</sup> также отмечает, что деятельность населения по осуществлению муниципальной власти, хотя и направлена на достижение реализации общего местного интереса (обеспечение социального согласия, достойного уровня жизнеобеспечения), однако носит управленческий, обязательный характер и по определению не может быть проявлением гражданского общества, т.е. местные объединения (сообщества) могут формировать общий для их участников интерес, который может быть распространен на всех жителей муниципального образования только через институты публичной власти.

Н.Л. Скворном определяются несколько аспектов категории «население» в федеральном законодательстве о местном самоуправлении: 1) граждане Российской Федерации, достигшие возраста, установленного для реализации своих прав на осуществление местного самоуправления; 2) жители, объединенные общей территорией (вне зависимости от места постоянной регистрации); 3) круг лиц, жизнедеятельность которых обеспечивается решением вопросов местного значения (лица, зарегистрированные по месту жительства на

<sup>14</sup> См.: *Джагарян Н.В.* Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 46.

<sup>15</sup> См.: *Шустров Д.Г.* Разделение властей как проблема теории и практики государственной организации России в практике российского конституционного правосудия. Современные проблемы организации публичной власти. М., 2014. С. 359.

<sup>16</sup> См.: абз. 1, 3, 4 п. 3 м.ч. Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14, ст. 1374.

<sup>17</sup> См.: *Рыков А.Н.* К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 31–40.

<sup>10</sup> См.: *Бабичев И.В.* К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66–72.

<sup>11</sup> См.: Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12, ст. 276.

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>13</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 29, ст. 4557.

территории муниципального образования, вне зависимости от гражданства и возраста, т.е. все жители муниципального образования)<sup>18</sup>.

Е.И. Бычкова называет субъектом местного самоуправления объединение жителей определенной территории, имеющих общие интересы в решении вопросов местного значения<sup>19</sup>. Вместе с тем не представляется возможным установить, относится это определение к термину «население» либо таким образом описываются свойства местных сообществ. Данным исследователем одновременно отмечается, что «нормативный акт, издаваемый органом местного самоуправления или принимаемый непосредственно населением... фиксирует волю местного сообщества, конституирует ее» и что «в правовых актах и через них проявляется и существует совокупная воля населения»<sup>20</sup>. Данный пример наглядно демонстрирует терминологическую путаницу при определении основного субъекта местного самоуправления.

Кроме того, не до конца ясны характер такого «объединения жителей» и его организационно-правовая форма. Понимание населения муниципального образования как местного сообщества, т.е. объединения граждан, предполагало бы добровольность их вступления в такое сообщество. Конституционный Суд РФ<sup>21</sup> пошел по пути расширительного толкования понятия объединения граждан, включающего организацию граждан и юридических лиц как на добровольной основе, так и на недобровольной, а также через органы местного самоуправления как представителей муниципальных территориальных коллективов<sup>22</sup>. В 2002 г. он признал муниципальное образование территориальным объединением граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления, фактически приравняв его к коллективному субъекту муниципальной власти — населению. В то же время данная позиция касается исключительно трактовки мер защиты средствами конституционного правосудия прав населения.

Интересно, что до принятия указанного решения Конституционный Суд РФ последовательно отказывал в принятии жалоб от органов местного самоуправления. Так, в Определении от 19 марта 1997 г. № 20-О<sup>23</sup> было отмечено, что по смыслу Конституции РФ объединениями граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Органы местного самоуправления являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, т.е. имеют иные, чем объединения

граждан, признаки. Конституция РФ (ч. 2 ст. 15) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права<sup>24</sup>.

Предложив формулировку «местное сообщество», Конституционный Суд РФ фактически использует ее именно для обозначения группы граждан, объединяемых фактом регистрации по месту жительства на определенной территории<sup>25</sup>. Данный факт предоставляет гражданину право на участие в осуществлении местного самоуправления и не требует ни согласия самого гражданина, ни одобрения со стороны других граждан. Таким образом, местное население (как субъект местного самоуправления) можно назвать объединением граждан. Однако при попытке определения организационной основы такого типа объединений данная трактовка имеет ряд недочетов.

Так, лица, не проживающие в муниципальном образовании, но хозяйственный интерес которых (например, связанный с недвижимым имуществом или юридическим лицом, расположенными в границах муниципального образования) непосредственным образом связан с вопросами местного значения на конкретной территории, утрачивают возможность участвовать в их решении.

Кроме того, такой возможности оказываются лишены и лица, составляющие вторую категорию в классификации, приведенной Н.Л. Скворном. Формальный критерий постоянной регистрации по месту жительства не позволяет им воздействовать на осуществление местного самоуправления наравне с иными гражданами, хотя властные решения в конкретном муниципальном образовании оказывают непосредственное влияние на таких лиц<sup>26</sup>.

Учитывая, что далеко не все граждане, даже официально зарегистрированные на территории муниципального образования (не говоря уже о тех, кто проживает на данной территории без регистрации), обладают достаточным уровнем дееспособности для участия в прямых формах осуществления муниципальной власти (местные выборы, референдум, сход и т.д.), все они так или иначе участвуют в правоотношениях по осуществлению местного самоуправления (например, через территориальное общественное самоуправление или институт муниципальных услуг)<sup>27</sup>.

Таким образом, среди исследователей, разделяющих категории местного сообщества и населения муниципального образования, наметились два подхода при определении их взаимодействия:

1) согласно первому подходу субъектом права на местное самоуправление является местное сообщество, представляющее собой население, обладающее определенными признаками (наличие общих полномочий по реализации муниципальной публичной власти и интереса в решении вопросов местного значения);

2) второй подход сформирован сторонниками того, что местному населению (как субъекту местного самоуправления

<sup>18</sup> См.: Скворон Н.Л. Муниципальное образование: население и его жизненные потребности // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2014. № 1. С. 45.

<sup>19</sup> См.: Бычкова Е.И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 43.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

<sup>22</sup> См.: Тристан Д.А. Публично-правовые территориальные объединения граждан как субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 51–58.

<sup>23</sup> Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> См.: Тристан Д.А. Указ. соч. С. 52.

<sup>25</sup> См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 120.

<sup>26</sup> См. подр.: Скворон Н.Л. Указ. соч. С. 44–47.

<sup>27</sup> См.: Лисовицкий Д.А. О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленинградский юрид. журнал. 2007. № 4. С. 113–124.

и муниципальной власти) имманентно присущи эти признаки.

Общий публичный интерес граждан, частные интересы которых связаны с конкретной территорией, формируется на основании территориально-общественных, публично-правовых в своей природе связей, что соответствует концепции территориального публичного коллектива, сформулированной, в частности, В.Е. Чиркиным<sup>28</sup>. Территориальный публичный коллектив муниципального образования представляет собой универсальную иерархическую организацию местного населения в соответствии с территориальными признаками.

В то же время в рамках одного муниципального образования, как уже отмечалось, существуют и иные территориальные объединения, играющие определяющую роль при организации жизни граждан и развитии муниципальных образований. Например, крупные муниципальные образования исторически формируются путем присоединения, объединения или создания других, более мелких локальных местных сообществ (существующих в отдельных поселениях или внутри муниципального образования за счет прироста населения).

Предложенная Е.С. Шугриной<sup>29</sup> модель одноуровневого местного самоуправления, которое должно осуществляться небольшими локальными сообществами в границах сложившихся населенных пунктов, демократична по своей сути, однако с точки зрения управления и финансового обеспечения их деятельности фактически нереализуема, поскольку ее практическое применение привело бы к созданию неоправданно большого количества муниципальных образований<sup>30</sup>.

В связи с этим принятие в таком виде концепции «местного сообщества» привело бы либо к неоправданно подробной классификации местных сообществ (от которой зависел бы объем их полномочий), либо к игнорированию интересов более мелких локальных групп местным сообществом всего муниципального образования как властного субъекта.

Вместе с тем данная интерпретация местных сообществ в рамках существующего правового регулирования может помочь более детально изучить структуру местного населения как субъекта публичной власти. Другими словами, местные сообщества как объединения жителей (объединенные не просто общим интересом в решении вопросов местного значения, но и общими идеями о способах и формах их решения) могут являться структурными единицами территориального публичного коллектива (местного населения) всего муниципального образования.

В связи с этим Л.Т. Чихладзе и В.П. Иванским<sup>31</sup> используется феноменологический подход для определения местного населения как носителя общественного правосознания и деятеля правового смыслообразования — совокупности жителей муниципального образования, обладающей правосознанием и способностью принимать активное участие в правовой жизни посредством правовой коммуникации.

Участие активной части граждан во властеотношениях на локальном уровне чаще всего осуществляется через

формы представительной демократии и институт обращения граждан, что отчасти объясняет низкую активность населения по отстаиванию своей самостоятельности при осуществлении муниципальной власти. А.Н. Рыковым<sup>32</sup> также отмечается низкий уровень правосознания граждан (в связи с чем «местное население», в понимании Л.Т. Чихладзе и В.П. Иванского, на практике оказывается несуществующей фикцией), который не способствует их самоидентификации как единого властного субъекта, что позволяет автору сделать вывод о декларативности конституционных норм в части самостоятельности осуществления местного самоуправления населением и «ненужности» такой самостоятельности самому населению. Вместе с тем отсутствие общественного контроля и определенного потенциала самоорганизации вкупе с формальностью демократических процедур делают неэффективным осуществление не только муниципальной власти, но и власти государственной. Таким образом, уровень активности местного населения при решении вопросов местного значения в конкретном муниципальном образовании не может влиять на содержание правосубъектности населения.

\* \* \*

Местное сообщество, таким образом, можно представить как объединение жителей определенной территории для реализации своих прав по решению вопросов, представляющих общий интерес.

Население же объединяет в себе лиц с правом участвовать в осуществлении местного самоуправления и представляет собой субъект права, правомочия которого обладают признаком публичности.

Именно местное население как сложносоставной, иерархически организованный территориальный публичный коллектив муниципального образования рассматривается как ключевой субъект муниципальной власти, формирование которого есть сложная и важная задача<sup>33</sup>.

Главным шагом на пути формирования самосознания граждан как участников такого коллектива является унификация терминов, их раскрытие в профильном законодательстве.

Необходимость таких изменений обусловлена в первую очередь существующей неопределенностью уже имеющегося понятия «население». Определение местного сообщества муниципального образования позволило бы устранить путаницу между совокупностью местных жителей и субъектом муниципальной публичной власти, которые именуется в Федеральном законе № 131 одинаково — «население». Таким образом, население могло бы осуществлять свою власть непосредственно в интересах именно местного сообщества.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бабичев И.В.* К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66–72.
2. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008. С. 29, 40, 43.

<sup>28</sup> См.: *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М., 2005.

<sup>29</sup> См.: *Шугрина Е.С.* Понятие и состав территории муниципального образования, особенности правового регулирования и правоприменительной практики // *Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А.* Территория в публичном праве. М., 2013. С. 218.

<sup>30</sup> См.: *Бабичев И.В.* Указ. соч. С. 66–72.

<sup>31</sup> См.: *Чихладзе Л.Т., Иванский В.П.* Указ. соч. С. 55–59.

<sup>32</sup> См.: *Рыков А.Н.* Указ. соч. С. 18–20.

<sup>33</sup> См.: *Бабичев И.В.* Указ. соч. С. 66–72.

## REFERENCES

3. *Бычкова Е.И.* Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 43.
4. *Джагарян Н.В.* Пределы партийного опосредования избирательных прав на муниципальных выборах: национальная практика и зарубежный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 46.
5. *Ковалева Т.К.* Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 61.
6. *Лисовицкий Д.А.* О значении термина «население муниципального образования» и некоторых подходах к исследованию проблемы субъекта права местного самоуправления // Ленинградский юрид. журнал. 2007. № 4. С. 113–124.
7. *Мелехина И.И.* Местное сообщество: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/mestnoe-soobwestvo.html> (дата обращения: 16.07.2018).
8. *Рыков А.Н.* К вопросу о соответствии конституционно-принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 18–20, 31–40.
9. *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 120.
10. *Сковрон Н.Л.* Муниципальное образование: население и его жизненные потребности // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2014. № 1. С. 44–47.
11. *Тристан Д.А.* Публично-правовые территориальные объединения граждан как субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 51–58.
12. *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М., 2005.
13. *Чихладзе Л.Т., Иванский В.П.* Правовая жизнь населения муниципального образования как субъекта права в контексте феноменологического подхода // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 55–59.
14. *Шугрина Е.С.* Понятие и состав территории муниципального образования, особенности правового регулирования и правоприменительной практики // *Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А.* Территория в публичном праве. М., 2013. С. 218.
15. *Шустров Д.Г.* Разделение властей как проблема теории и практики государственной организации России в практике российского конституционного правосудия. Современные проблемы организации публичной власти. М., 2014. С. 359.
1. *Babichev I.V.* On the issue of the territorial structure of local self-government // Constitutional and Municipal Law. 2014. No. 3. P. 66–72 (in Russ.).
2. *Bondar N.S.* Local self-government and constitutional justice. M., 2008. P. 29, 40, 43 (in Russ.).
3. *Bychkova E.I.* Some problems of legal regulation of municipal law-making in the Russian Federation // State power and local self-government. 2014. No. 4. P. 43 (in Russ.).
4. *Dzhagaryan N.V.* Limits of party mediation of electoral rights in municipal elections: national practice and foreign experience // State power and local self-government. 2015. No. 2. P. 46 (in Russ.).
5. *Kovaleva T.K.* Development of local territories and local communities: vectors coincide // Constitutional and Municipal Law. 2017. No. 7. P. 61 (in Russ.).
6. *Lisovitsky D.A.* On the meaning of the term “population of municipal formation” and some approaches to the study of the problem of the subject of law of local self-government // *Leningradsky jurid. journal.* 2007. No. 4. P. 113–124 (in Russ.).
7. *Melekhina I.I.* Local community: theoretical and legal analysis: autorabstract dis. ... PhD in Law. Krasnodar, 2003 [Electronic resource] – Access mode: URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/mestnoe-soobwestvo.html> (accessed: 16.07.2018) (in Russ.).
8. *Rykov A.N.* On the question of compliance of the constitutional principle of independence with the interests of local public authorities // State power and local self-government. 2017. No. 8. P. 18–20, 31–40 (in Russ.).
9. *Sergeev A.A.* Local self-government in the Russian Federation: problems of legal regulation. M., 2006. P. 120 (in Russ.).
10. *Skovron N.L.* Municipal education: population and its vital needs // *Vestnik of Omsk University. Ser. “Law”.* 2014. No. 1. P. 44–47 (in Russ.).
11. *Tristan D.A.* Public law territorial associations of citizens as subjects of the right to appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation // Constitutional and Municipal Law. 2016. No. 4. P. 51–58 (in Russ.).
12. *Chirkin V.E.* Public authority. M., 2005 (in Russ.).
13. *Chikhladze L.T., Ivansky V.P.* Legal life of the population of municipal formation as a subject of law in the context of phenomenological approach // Constitutional and Municipal Law. 2016. No. 3. P. 55–59 (in Russ.).
14. The Concept and composition of the territory of the municipality, features of legal regulation and law enforcement practice // *Narutto S.V., Shugrina E.S., Isaev I.A., Alebastrova I.A.* The territory in public law. M., 2013. P. 218 (in Russ.).
15. *Shustrov D.G.* Separation of powers as a problem of theory and practice of the state organization of Russia in the practice of the Russian constitutional justice. Modern problems of organization of public power. M., 2014. P. 359 (in Russ.).

## Сведения об авторе

**ПАНОВ Дмитрий Сергеевич** – аспирант кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000 г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

## Authors' information

**PANOV Dmitry S.** – post-graduate student of Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, National Research University “The Higher School of Economics”; 20 Myasnitskaya street, 101000 Moscow, Russia