

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района

Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте РФ рассмотрено обращение депутата Совета депутатов Серпуховского района Московской области Н.И. Дижура от 11.01.2017 № 104-525, в котором он просит высказать экспертное мнение по ряду вопросов, связанных с изменениями территориальных основ местного самоуправления в Московской области, а именно: какими полномочиями обладают органы государственной власти Московской области в сфере территориальной организации местного самоуправления, в том числе в части преобразования муниципальных районов в городские округа, упразднения муниципального района; какие формы выявления и учета мнения граждан должны бы быть использованы при создании городского округа на базе муниципального района и объединенных поселений; кроме того просит дать заключение о процедуре создания городских округов на базе ряда муниципальных районов, в том числе Шаховского, Озерского, Егорьевского, Мытищинского и др.

Анализ законодательства Московской области, муниципальных правовых актов показывает, что юридическая конструкция, лежащая в основе создания городских округов на базе ряда муниципальных районов и используемая в 2015-2016 гг. примерно одна и та же, хотя фактические обстоятельства были разными. Поэтому ниже представлен анализ изменений территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района.

Требования к территориальной организации местного самоуправления, понятие, виды и порядок преобразований муниципальных образований урегулированы в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В части 2 статьи 11 закреплены требования, при выполнении которых городское поселение может быть наделено статусом городского округа. В статье 13 определен закрытый перечень видов преобразований, изменения в который могут вноситься только путем внесения изменения в федеральный закон. В этом перечне, а также в целом в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует процедура, позволяющая преобразовать муниципальный район в городской округ, т.к. этим статусом могут быть наделены городские поселения, при наличии у них сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, Федеральный закон прямо требует, чтобы в муниципальном районе, из которого выделяется городское поселение, преобразуемое в городской округ, была в наличии сложившаяся социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления муниципального района вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом. Анализ показывает, что в

Федеральном законе № 131-ФЗ не предусмотрена возможность правового регулирования субъектами Российской Федерации требований к территориальной организации местного самоуправления, понятий, видов и порядка преобразования муниципальных образований, хотя отдельные вопросы преобразований муниципальных образований регулируются законами субъекта РФ (порядок инициирования преобразования населением, констатация результата преобразования и др.).

При создании Шаховского городского округа в границах Шаховского муниципального района в одном законе (Закон Московской области от 26.10.2015 № 178/2015-ОЗ "Об организации местного самоуправления на территории Шаховского муниципального района") собраны разные процедуры, причем можно предположить, что использовано начало одной и окончание другой.

Фактически имели место следующие самостоятельные процедуры, при осуществлении каждой из которых могут быть усмотрены отступления о действующего федерального законодательства:

1. *Объединение поселений* (городского поселения Шаховская, сельского поселения Раменское, сельского поселения Серединское, сельского поселения Степаньковское); результат – единое большое городское поселение, границы которого совпадают с границами муниципального района. При этом у вновь образованного поселения нет наименования и не сформированы собственные органы местного самоуправления. Шаховской муниципальный район никуда не исчезает, сохраняет статус самостоятельного муниципального образования.

Если исходить, из Федерального закона № 131-ФЗ, то для реализации вышеописанной процедуры должна быть соответствующим образом оформленная инициатива, проведены публичные слушания, выявлено мнение населения и принят закон субъекта РФ. На каждом этапе этой процедуры должен обсуждаться вопрос именно об объединении поселений. В соответствии с частью 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ в данном случае мнение населения выражается представительным органом каждого из объединяемых поселений (в решении соответствующих представительных органов должно быть указано, что они дают согласие на объединение поселений).

Однако, кроме процедуры объединения, нормами Федерального закона № 131-ФЗ также определяется правовой статус городского поселения и устанавливаются требования к территории данного типа муниципального образования, которые в обязательном порядке должны учитываться при образовании новых городских поселений:

- согласно абзацу 3 части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ городское поселение - это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
- пунктом 3 части 1 статьи 11 предусматривается, что территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;
- в пункте 5 части 1 статьи 11 определено, что в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

На момент преобразования в границы Шаховского муниципального района входили 4 поселения - городское поселение Шаховская, сельское поселение Раменское, сельское поселение Серединское, сельское поселение Степаньковское. Из 152 населенных пунктов, расположенных в границах этих поселений, необходимым статус города или поселка

обладал только рабочий поселок Шаховская. Следовательно, именно этот поселок должен рассматриваться в качестве основной территории вновь образуемого Законом Московской области от 26.10.2015 № 178/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Шаховского муниципального района» городского поселения. Территории остальных объединяемых сельских поселений, соответственно, должны рассматриваться, как территории для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры рабочего поселка Шаховская.

Однако, действовавший на момент объединения Генеральный план городского поселения Шаховская (утвержден Решением Совета депутатов городского поселения Шаховская от 28.12.2010 № 10/54¹) даже в перспективе не предусматривал возможности расширения территории ни данного городского поселения, ни рабочего поселка Шаховская, являющегося его центром. Более того, анализ этого документа, а также данных о размере территорий, количестве населенных пунктов, численности населения (см. табл. 1) дает основания поставить под вопрос саму возможность образования на базе поселений Шаховского муниципального района единого городского поселения.

К примеру, площадь территории городского поселения, образованного в результате объединения, должна была составить 121 888 га², т.е. лишь немного уступать такому мегаполису, как Санкт-Петербург (143 900 га), и значительно превосходить такие города-миллионники, как Новосибирск (50 562 га), Екатеринбург (46 800 га) и Казань (46 650 га). Более того, вновь образованное поселение по площади практически совпадало бы с Нью-Йорком (121 490 га). Однако, в объединенном городском поселении на долю городского поселения Шаховская (включавшего один городской поселок и 9 деревень) приходилось бы только 3 900 га., остальную же его площадь составляли бы территории сельских поселений. Население вновь образованного городского поселения должно было составить 25 780 человек из них жители городского поселения Шаховская только 11 610 человек (т.е. менее 50% от общей численности населения).

Таблица № 1

Муниципально-территориальное устройство Шаховского муниципального района³

№	Муниципальное образование (2006—2015)	Административный центр	Кол-во населённых пунктов	Население	Площадь, км ²
1	Городское поселение Шаховская	рабочий поселок Шаховская	10	11 610	38,69
2	Сельское поселение Раменское	село Раменье	50	5308	366,75
3	Сельское поселение Серединское	село Середа	47	5242	428,91
4	Сельское поселение Степаньковское	деревня Степаньково	45	3533	384,53

2. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа. В рамках этой процедуры образованное ранее городское поселение без названия и без собственных органов местного самоуправления преобразуется в городской округ. Шаховской муниципальный район никуда не исчезает, сохраняет статус самостоятельного муниципального образования. Для наделения городского поселения статусом городского округа Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрена отдельная

¹ См.: <http://docs.cntd.ru/document/494642529>

² По крайне мере, именно такая площадь территории указана для Шаховского городского округа Законом Московской области от 16.12.2015 № 226/2015-ОЗ «О границе городского округа Шаховская»

³ См.: <http://шаховскаямо.рф/sample-page/>

процедура - должна быть оформлена соответствующая инициатива, проведены публичные слушания, выявлено мнение населения и принят закон субъекта РФ. На каждом этапе этого производства должен обсуждать вопрос именно о наделении городского поселения статусом городского округа. В соответствии с частью 7 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ данная деятельность осуществляется с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ и проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется городское поселение.

В результате совершения всех действий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ должно получиться два муниципальных образования – городской округ и муниципальный район. Причем по смыслу федерального закона территория поселения выделяется из состава территории района. В данном случае, поскольку границы поселения и муниципального района совпадали, то получается городской округ с территорий и муниципальный район без территории, что действующим федеральным законодательством не предусмотрено.

3. *Упразднение муниципального района.* Такой процедуры в федеральном законодательстве нет, у субъектов РФ отсутствуют полномочия по ее созданию и регулированию. Равно как и нет процедуры объединения городского округа с муниципальным районом с полным поглощением последнего. Однако анализ Закона Московской области от 26.10.2015 № 178/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Шаховского муниципального района» показывает, что вместо упразднения муниципального района или преобразования муниципального района в городской округ фактически была использована процедура переименования; органы местного самоуправления и должностные лица Шаховского муниципального района получили право решения вопросов местного значения городского округа. В дальнейшем все соответствующие органы местного самоуправления района на основании собственных решений были переименованы в органы местного самоуправления городского округа (Решение Совета депутатов Шаховского муниципального района МО от 15.01.2016 № 48/264 «О переименовании Совета депутатов Шаховского муниципального района»; Решение Совета депутатов Шаховского муниципального района МО от 15.01.2016 № 48/263 «О переименовании администрации Шаховского муниципального района»). Возложение Законом субъекта РФ на органы местного самоуправления муниципального района решения вопросов местного значения городского округа и их переименование в органы местного самоуправления городской округ de facto стало упразднением муниципального района. При этом, повторимся, что ни процедуры упразднения муниципального района, ни процедуры возложения на органы муниципального района полномочий по решению вопросов местного значения городского округа действующим федеральным законодательством не предусмотрено.

Конституционный Суд РФ достаточно давно обратил внимание на то, что административно-территориальное устройство субъектов РФ (единицей является административно-территориальная единица, например, район) и муниципально-территориальная организация (единицей является муниципальное образование, например, муниципальный район) являются совершенно разными и параллельно существующими схемами территориальной организации публичной власти. Они осуществляются по разным правилам; изменение административно-территориального устройства не означает изменение муниципально-территориальной организации, хотя может ей предшествовать. Иными словами, упразднение административно-территориальной единицы «Шаховской

район» не означает автоматического упразднения муниципального образования «Шаховской муниципальный район».

В постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-П Конституционный Суд РФ достаточно четко обозначил, что наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований - существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В этом постановлении Конституционный Суд РФ актуализировал проблему соотношения административно-территориального устройства и территориальных основ местного самоуправления. По мнению Суда, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Позднее Конституционный Суд РФ развил данную позицию, отметив, что, хотя вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований и административно-территориального устройства субъекта РФ связаны между собой, каждый из них имеет самостоятельное значение, обладает собственным юридическим содержанием и относится к различным сферам ведения: первый - к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй - к исключительному ведению субъекта РФ. Для надлежащего законодательного обеспечения правового статуса муниципальных образований порядок их образования, упразднения и другие изменения в их системе должны быть урегулированы законодательством субъекта РФ о местном самоуправлении (определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 289-О).

В определении от 15 мая 2007 г. № 406-О-П Конституционный Суд РФ отметил, что устанавливаемое субъектом РФ правовое регулирование его административно-территориального устройства, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может, однако, подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления; во всяком случае оно не должно предполагать или допускать изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта РФ и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление.

д-р юрид наук, профессор
директор Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

Е.С. Шугрина

канд. юрид. наук ведущий научный сотрудник
Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

Р.В. Петухов

12.01.2017г.