

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Группа депутатов Совета депутатов городского поселения Тучково Рузского района Московской области обратилась в Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС с просьбой высказать позицию по ряду вопросов, связанных с изменениями территориальных основ местного самоуправления в Московской области при создании городского округа в границах Рузского муниципального района.

1. 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 относится 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 Рузского городского округа в границах Рузского муниципального района в одном законе (Закон Московской области от 28.12.2016 № 184/2016-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Рузского 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 от действующего федерального законодательства:

Во-первых. *Объединение поселений* (городского поселения Руза, городского поселения Тучково, сельского поселения Волковское, сельского поселения Дороховское, сельского поселения Ивановское, сельского поселения Колюбакинское, сельского поселения Старорузское); 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. Рузский 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 Рузского муниципального района входили 7 поселений – два городских поселения и пять сельских. Из 230 населенных пунктов, расположенных в границах этих поселений, у двух есть статус городского населенного пункта – город Руза и рабочий поселок Тучково. Вместе с тем, согласно статей 2 и 11 Федерального закона № 131-ФЗ в составе городского округа может находиться только один городской населенный пункт. Однако статус рабочего поселка Тучкова не изменен, непонятно в качестве какого территориального образования он может находиться в составе города Рузы, если они даже не граничат друг с другом.

Территории остальных объединяемых сельских поселений, соответственно, должны рассматриваться, как территории для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города Рузы. Однако, действовавший на момент объединения Генеральный план городского поселения Руза (утвержден постановлением администрации городского поселения Руза от 27.04.2012 № 164¹) даже в перспективе не предусматривал возможности расширения территории города Рузы. Более того, анализ этого документа, а также данных о размере территорий, количестве населенных пунктов,

¹ <http://ruza-gp.ru/generalnyy-plan>.

численности населения (см. табл. 1) дает основания поставить под вопрос саму возможность образования на базе поселений Рузского муниципального района единого городского поселения.

К примеру, площадь территории городского поселения, образованного в результате объединения, должна была составить 156756 га², т.е. превышает площадь такого мегаполиса, 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). Однако, в объединенном городском поселении на долю городского поселения Руза приходилось бы только 1738 га., остальную же его площадь составляли бы территории сельских поселений. Население вновь образованного городского поселения должно было составить 62745 человек из них жители города Рузы только 13393 человек (т.е. менее 50% от общей численности населения).

Таблица № 1
Муниципально-территориальное устройство Рузского муниципального района

№	Муниципальное образование (2006—2015)	Административный центр	Кол-во населённых пунктов	Население	Площадь, га
1	Городское поселение Руза	город Руза	1	13393	1738
2	Городское поселение Тучково	рабочий поселок Тучково	1	18205	2502
3	Сельское поселение Волковское	деревня Нововолково	54	5342	43723
4	Сельское поселение Дороховское	поселок Дорохово	48	8411	35535
5	Сельское поселение Ивановское	поселок Беляная Гора	42	2681	22481
6	Сельское поселение Колюбакинское	поселок Колюбакино	38	5721	26821
7	Сельское поселение Старорузское	деревня Нестерово	46	8992	23956

Из анализа документов, приложенных к обращению депутатов, следует, что с инициативой об объединении выступило Колюбакинское сельское поселение; есть положительные решения представительных органов всех муниципальных образований Рузского района. Причем представительный орган сельского поселения Волковское принял 17.10.2016 года отрицательное решение, исправив его 20.10.2016 года на положительное. Сведения о проведении публичных слушаний отсутствуют. Данных о принятии закона Московской области, которым утверждены границы вновь образованного городского поселения в границах Рузского муниципального района не имеется; отсутствуют сведения о формировании органов местного самоуправления

² По крайне мере, именно такая площадь территории указана для Рузского муниципального района Законом Московской области от 28.02.2005 N 76/2005-ОЗ (ред. от 30.06.2014) "О статусе и границах Рузского муниципального района и вновь образованных в его составе муниципальных образований", действие которого не отменено и не приостановлено.

городского поселения. Поэтому сделать вывод о том завершена ли данная процедура преобразования или нет, не представляется возможным. Это, в свою очередь означает невозможность сделать вывод о законности начала следующего процесса преобразования, поскольку судьба предыдущего неопределённа.

Во-вторых. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа. Согласно части 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления соответствующих вопросов, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры в оставшейся части муниципального района, необходимой для деятельности органов местного самоуправления района по осуществлению своих полномочий. При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

В рамках этой процедуры образованное ранее городское поселение без названия и без собственных органов местного самоуправления преобразуется в городской округ. Рузский муниципальный район никуда не исчезает, сохраняет статус самостоятельного муниципального образования. Для наделения городского поселения статусом городского округа Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрена отдельная 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 территорией и муниципальный район без территории, что действующим федеральным законодательством не предусмотрено.

Группа депутатов, обратившаяся за получением экспертного заключения, не представила документы, подтверждающие или опровергающие: наличие единой сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры; наличие генерального плана развития соответствующей территории; наличие инициативы о преобразовании вновь образованного городского поселения в городской округ; проведение публичных слушаний на территории муниципального района и вновь образованного муниципального по вопросу преобразования городского поселения в городской округ; назначении голосования о преобразовании городского поселения в городской округ раздельно в городском поселении и муниципальном районе и их проведении. Поэтому не представляется возможным оценить объем фактически совершенных действий, соотнести их с тем, что содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ.

В-третьих. *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.

Анализ норм Закона Московской области от 28.12.2016 № 184/2016-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Рузского муниципального района» показывает, что до формирования новых окружных органов местного самоуправления происходит определенное отождествление Рузского муниципального района и Рузского городского округа.

2. Названным Законом устанавливаются правила формирования органов местного самоуправления Рузского района в переходный период. У органов государственной власти Московской области такие полномочия есть только в отношении вновь образованных муниципальных образований, при условии, что отсутствует инициатива жителей о проведении местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования (часть 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ). Инициатива населения о проведении местного референдума по вышеназванному вопросу возможна в течении месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования. До настоящего времени закона Московской области об утверждении границ Рузского городского округа нет, следовательно, население не может выступить с инициативой о проведении местного референдума. Однако, несмотря на это, органы государственной власти Московской области своим решением устанавливают систему и структуру органов местного самоуправления Рузского городского округа. Судьба Рузского муниципального района в законе Московской области от 28.12.2016 № 184/2016-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Рузского муниципального района» четко не определена, более того, есть указание на то, что органы местного самоуправления семи объединенных поселений и муниципального района продолжают исполнять свои полномочия в бюджетной сфере, что ставит под сомнение завершенность процедуры объединения поселений в единое городское поселение.

3. 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. Это означает, что упразднение административно-территориальной единицы «Рузский район» не означает автоматического упразднения муниципального образования «Рузский район муниципальный район»; равно как и преобразование городского поселения Тучково не означает ликвидацию или иное автоматическое преобразование городского населенного пункта Тучково с более чем столетней историей и населением более 18 тыс. человек в сельский населенный пункт.

В постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-II 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

09.02.2017 года