

Экспертное мнение об особенностях территориальной организации городского округа Евпатория Республики Крым

Исходя из обращения Заместителя Председателя Совета министров Республики Крым – руководителя Аппарата Совета министров Республики Крым Л.Н. Опанасюк от 5 марта 2018 г. № 1/01-50/1514 в состав территории городского округа Евпатория помимо города Евпатория, численность жителей которого составляет порядка 105 тыс. человек, также входят поселки городского типа Новоозерное (около 5 тыс. человек), Мирный (около 4 тыс. человек) и Заозерное (около 4 тыс. человек). При этом, поселки Новоозерное и Мирный отделены от основной территории городского округа Евпатория территорией Сакского муниципального района, т.е. являются анклавными, находящимися на удалении 34 и 30 км соответственно. По мнению сотрудников аппарата Совета министров Республики Крым имеется неопределенность в вопросе о том, соответствует ли территория городского округа Евпатория в своих нынешних границах требованиям федерального законодательства. В обращении выражается просьба высказать экспертное мнение по вопросу о том, соответствует ли сформированная территория городского округа Евпатория требованиям действующего законодательства; если территория сформирована с нарушениями действующего законодательства, то с помощью каких процедур можно привести территорию данного муниципального образования в соответствие с действующим правовым регулированием.

1. Сотрудники Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления не обладают полномочиями по оценке законности действий или решений органов государственной власти или местного самоуправления, но могут высказать свое профессиональное экспертное суждение.

Более того, с момента принятия решения об утверждении границ и состава территории городского округа Евпатория Республики Крым прошло несколько лет и федеральное законодательство, регулирующее данные отношения, претерпело определенные изменения. Экспертное мнение подготовлено на основании действующих нормативных правовых актов.

2. Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) под «городским округом» понимается один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется

населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Требования к составу территории и границам городских округов предусматриваются рядом норм статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ. Так, согласно пункту 3.1 части 1 территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, земли рекреационного назначения, земли для развития городского округа. Важной особенностью городских округов является то, что их территория не входит в состав территории муниципального района (пункт 14 части 1), что принципиально отличает их от городских поселений. При этом, территории всех населенных пунктов, входящих в состав городского округа, также должны полностью входить в состав территории городского округа (пункт 12 части 11 статьи 11).

Пунктом 15.1 части 1 статьи 11 предусматривается, что границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Исходя из части 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры является одним из главных условий, которые должны учитываться при решении вопроса о наделении статусом городского округа. Другим таким условием являются перспективы развития городского округа, подтвержденные генеральным планом.

Наконец, согласно пункту 11 части 1 статьи 11 границы городского округа устанавливаются с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав. В этой связи, удаленность отдельных населенных пунктов, входящих в городской округ, от его административного центра должна соотноситься с организацией транспортного сообщения и, прежде всего, общественного транспорта, обеспечивающего гарантированный гражданам Конституцией России и действующим законодательством доступ к государственным и муниципальным услугам. В этой связи следует обратить внимание на то, что анклавность территорий поселков Новоозерное и Мирный вынуждает органы

местного самоуправления городского округа Евпатории устанавливать транспортное сообщение, проходящее по территории других муниципальных образований (Сакского муниципального района и соответствующих поселений). Этот вопрос необходимо решать либо органам местного самоуправления в рамках межмуниципального сотрудничества, либо органам государственной власти Республики Крым в пределах полномочий, предоставленных Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пункт 12 части 2 статьи 26.3).

Как видно из приведенных выше норм, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает лишь самые общие требования к территории и границам городского округа. Основные положения федерального законодательства являются довольно гибкими и предусматривают широкие возможности для учета особенностей территориальной организации местного самоуправления в разных регионах, что соответствует федеральному устройству российского государства. В следствии этого органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют все условия для того, чтобы сформировать муниципальные образования в наибольшей степени отвечающие потребностям государственного и муниципального развития.

В экспертной среде нет единства мнений по вопросу о том, могут ли у городских округов быть анклавные территории. В этой связи уместно привести разъяснение комитета Государственной Думы, опубликованное еще в 2007 году: «Федеральный закон не содержит норм, исключающих возможность наличия в составе территорий городских муниципальных образований (городских поселений и городских округов) территорий, обособленных от территории города или поселка, входящего в состав территории муниципального образования (то есть окруженных территорией другого или других муниципальных образований). Единственным условием в этом случае, является вхождение подобной обособленной территории в состав того муниципального района, в состав территории которого входит и основная часть территории городского поселения ... территории, обособленные от основной части территории городского округа, могут находиться в границах разных районов, поскольку территория городского округа не входит в состав территории района»¹.

¹ Размещено на сайте комитета Государственной Думы (<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Principy-territorialnoj-organizacii-mest/Granicy-municipalnyh-obrazovaniy-statya->

Вместе с тем, отсутствие в федеральном законодательстве жестких требований к территории и границам городских округов не может рассматриваться в качестве основания для их игнорирования при формировании муниципальных образований. В частности, Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 24 мая 2006 года № 4-Г06-14, рассматривая ситуацию с образованием на основе Домодедовского района Московской области одноименного городского округа, указал на то, что подобные решения не могут иметь произвольный характер и должны иметь в своей основе реальные, доказываемые в суде основания. Обоснованность включения в состав территории городского округа территорий населенных пунктов должна подтверждаться необходимостью развития городского хозяйства, а также социальной, транспортной и иной городской инфраструктуры, которая должна быть отображена, как минимум, в действующем генеральном плане.

В свою очередь, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» образование муниципальных образований должно максимально возможным образом способствовать приближению органов местного самоуправления к населению и при обеспечении возможности решать весь комплекс вопросов местного значения. Как уже было сказано выше, Федеральный закон № 131-ФЗ требует того, чтобы границы городского округа устанавливались с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав (пункту 11 части 1 статьи 11). В этой связи информируем о том, что специалисты Института экономики города по итогам проведенного в 2017 г. исследования «Территориальная доступность местного самоуправления в Российской Федерации» предлагают исходить из того, что населенные пункты расстояние до которых от административного центра муниципального образования по дороге составляет 15 и более километров находятся в состоянии затрудненной транспортной доступности органов местного самоуправления, а находящиеся на расстоянии 25 и более километров – в критической транспортной доступности.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует требование об обязательной непрерывности

/item/183499/) и опубликовано в журнале «Государственная власть и местное самоуправление» (2007 год, № 6).

территории городского округа при условии, что его анклавны соответствующим образом включены в границы городского округа. Вместе с тем, подобная конфигурация не может быть произвольной и должна быть обусловлена либо исторически сложившимися традициями, либо особенностями городского хозяйства и его социальной, транспортной и иной инфраструктурой. При этом, указанные особенности должны быть отражены в действующем генеральном плане городского округа или каким-либо иным официальным образом. Таким образом, вопрос о соответствии территории городского округа Евпатория Республики Крым требованиям действующего законодательства не может быть решен без выявления фактических обстоятельств, свидетельствующих о наличии или отсутствии оснований для включения поселков городского типа Новоозерное и Мирный в состав этого муниципального образования, а также о степени доступности государственных и муниципальных услуг для жителей анклавных территорий.

В зависимости от фактической стороны дела, требующей отдельного изучения, которое не может быть осуществлено в рамках кабинетного юридического исследования, могут быть реализованы разные решения проблемы «анклавности» поселков городского типа Новоозерное и Мирный.

Во-первых, при наличии веских оснований для нахождения Новоозерного и Мирного в составе городского округа Евпатория может быть реализована процедура изменения границ Сакского муниципального района и входящих в его состав поселений, предусматривающая отнесение территорий, отделяющих указанные поселки, к территории городского округа. Порядок реализации этой процедуры определен частью 2.1 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ. Следует обратить внимания, что в результате такого изменения границ территория городского округа Евпатория существенно увеличится, что возможно обусловит изменения в системе управления этими территориями.

Во-вторых, территории поселков городского типа Новоозерное и Мирный могут быть выделены из состава городского округа Евпатория, включены в состав Сакского муниципального района с одновременным наделением их статусом городских поселений (статья 13 Федерального закона 131-ФЗ). В результате такого территориального образования в Новоозерном и Мирном будут созданы собственные полноценные органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения.

В-третьих, в случае если фактические данные будут свидетельствовать о значительной удаленности и труднодоступности для жителей Новоозерного и Мирного, как города Евпатории, так и города Саки, то в качестве решения

может быть предложено создание нового муниципального района, объединяющего указанные поселки городского типа и прилегающие к ним поселения Сакского муниципального района. Такое территориальное преобразование может быть реализовано в рамках действующего правового регулирования путем разделения Сакского муниципального района в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а также последующего включения в границы вновь образованного района поселков городского типа Новоозерное и Мирный, в соответствии с процедурой, определенной частью 2.2 статьи 12 Федерального закона № 131-ФЗ, с одновременным их наделением статусом городских поселений.

В-четвертых, проблема «анклавности» Новоозерного и Мирного может быть отчасти решена за счет создания в этих поселках территориальных органов местного самоуправления городского округа Евпатория и территориальных отделений Государственного бюджетного учреждения Республики Крым «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», что позволит избежать необходимости осуществления территориальных преобразований.

В завершении следует отметить, что вопросы территориальной организации местного самоуправления самым непосредственным образом касаются интересов жителей преобразуемых муниципальных образований, а, следовательно, крайне важным является их действительное включение в обсуждения планируемых решений. Как показывает опыт ряда российских регионов, заблаговременное выявление мнения населения снижает вероятность возникновения социальной напряженности в результате реорганизации территориальных основ местного самоуправления.

Директор Центра поддержки
и сопровождения органов
местного самоуправления
ВШГУ РАНХиГС,
д-р юрид. наук, профессор
16 марта 2018 года

Е.С. Шугрина