

ТЕМА 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 1. Понятие муниципально-территориального устройства и виды муниципально-территориальных преобразований*
- 2. Принципы муниципально-территориального устройства*
- 3. Критерии наделения статусом МО и установления границ МО*
- 4. Порядок осуществления преобразований МО и изменения их границ*

МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

- Территориальное устройство МО – территориальная организация местного самоуправления; деление территории субъекта РФ на муниципальные образования, определение их статуса и границ
- Территориальное устройство МО включает процедуры, связанные с:
 - наделением муниципального образования определенным статусом,
 - изменением этого статуса,
 - преобразованием муниципальных образований,
 - установлением и изменением их границ,
 - созданием вновь образованных поселений
 - упразднением муниципальных образований – поселений

Ср.: муниципально-территориальное и административно-территориальное устройство

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

- **Федеральный уровень**
 - порядок наделения территорий статусом муниципальных образований,
 - порядок установления и изменения их границ,
 - порядок создания, преобразования, упразднения
- **Уровень субъекта РФ:**
 - нормативное закрепление типа муниципального образования и его основных характеристик (например, наделение статусом, установление и изменение границ МО)
- **Регулирование изменения границ МО, преобразования и упразднения МО в связи с изменением границ между субъектами РФ (ст.10 ч.3 ФЗ 131)**
- +Изм. ФЗ-136 от 27.05.2014: установление критериев выделения и образование внутригородских районов в ГО как внутригородских МО
- ? *Регулирование порядка выявления и учета мнения населения*
- +Изм.ФЗ-136: регулирование порядка учета мнения населения ВГР при изменении границ ВГР ГО – уставами ВГР и ГО (ст.13 ч.6.1 и 6.2 ФЗ 131)
- Ср.: ГФЗ самостоятельно регулируют виды ВГТ, наделение их статусом, порядок установления и изменения границ ВГТ, их преобразования (См., напр.: Закон № 420-79 от 23 сент. 2009 г. «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»; Закон № 411-68 от 25 июля 2005 г. «О территориальном устройстве СПб»)

Принципы муниципально-территориального устройства

- Принцип учета административно-территориальных границ
- Принцип учета мнения населения
- Принцип сочетания двухуровневой системы муниципальных образований с не подчиненностью одних муниципальных образований другим
- Принцип приближенности муниципальных образований (местного самоуправления) к населению
- Принцип учета национальных, исторических, географических, экономических, статусных и иных особенностей территории
- Принцип эффективности управления

Принцип учета административно-территориальных границ

- Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения или городского округа (п.12 ч.1 ст.11 ФЗ № 131);
- Несколько населенных пунктов могут составлять территорию городского или сельского поселения только при условии, если они *объединены общей территорией* (п.5 и 6 ч.1 ст.11 ФЗ № 131);
- территория поселения должна полностью входить в состав муниципального района (п.16 ч.1 ст.11 ФЗ № 131);
- муниципальный район включает только такие поселения и межселенные территории, которые *объединены общей территорией* (абз.5 ч.1 ст.2 ФЗ № 131);
- Городской округ включает один или несколько населенных пунктов, *объединенных общей территорией* (абз.6 ч.1 ст.2 ФЗ №131)
- территория одного поселения не может входить в состав территории другого поселения (п.13 ч.1 ст.11 ФЗ № 131);

Принцип учета административно-территориальных границ

В территориях со специальным статусом:

- ГФЗ: в Санкт-Петербурге внутригородское муниципальное образование не может располагаться на территории нескольких районов Санкт-Петербурга (ч.2 ст.7 Закона Санкт-Петербурга № 411-68);
- ЗАТО: границы муниципального образования городского округа на территории закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) полностью совпадают с установленными указом Президента РФ границами ЗАТО (п.2 ст.1, ст.2 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» в ред. ФЗ № 230 от 18 октября 2007 г.)

Принцип учета мнения населения

Ст.131 ч.2 К РФ: обязательный учет мнения населения при изменении границ территорий МСУ

ФЗ № 131:

- наделение населения правом выдвижения инициативы изменения границ муниципальных образований, их преобразования, упразднения (ч.1 ст.12, ч.1 ст.13, ч.1 ст.13.1 ФЗ № 131);
- требование обязательного вынесения вопроса о преобразовании муниципального образования на публичные слушания (п.4 ч.3 ст.28 ФЗ № 131);
- использование различных форм учета мнения населения по вопросам муниципально-территориальных преобразований:
 1. предложения в рамках публичных слушаний;
 2. через решение представительного органа МО – опосредованный способ (ч.2.1, 2.2., 4, 4.1 ст.12, ч.3, 3.1, 3.2, 4, 6, 6.1, 6.2, 7, 7.2 ст.13, ч.3, 4 ст.13.1, ч.2 ст.13.2 ФЗ №131);
 3. голосование по процедуре местного референдума либо на сходе граждан – непосредственный способ (ч.2, 3 ст.12, ч.5 ст.13, ч.1 ст.13.1, ч.1 ст.13.2 ФЗ № 131)
 4. Иные формы (опросы)

Принцип учета мнения населения

! Определение КС РФ от 1.04.2008 № 194-О-П по «делу Балтийского городского округа»; Определение от 6.03.2008 по делу Севашева – критерии выбора способа выявления мнения населения:

- законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма выявления волеизъявления местного сообщества
- Этот выбор зависит от социально-правовой природы и последствий территориальных изменений
- Этот выбор связан с необходимостью обеспечения выявления *достоверного* мнения населения и доведения его до сведения уполномоченного ОГВ
- Проблема существенности изменения.
- Использование дополнительных способов выявления мнения населения в случае принятия решения представительным органом

Принцип сочетания двухуровневой системы муниципальных образований с не подчиненностью одних муниципальных образований другим:

- муниципальные образования – поселения входят в муниципальный район, однако не находятся в иерархической зависимости от них: имеют собственный круг вопросов местного значения; собственные органы местного самоуправления; собственный бюджет и имущество (*Постановление КС РФ от 11 ноября 2003 г. N 16-П – «челябинское дело»*);
- подчиненность органа или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается (ч.3 ст.17 ФЗ № 131);
 - территория муниципального образования – городского округа не входит в состав территории муниципального района (п.14 ч.1 ст.11 ФЗ № 131).

Принцип приближенности муниципальных образований (местного самоуправления) к населению:

Пост. КС РФ от 24.01.1997 № 1-П по «удмуртскому делу», Пост. КС РФ от 30.11.2000 №15-П по «курскому делу», Определение КС РФ от 1.04.2008 № 194-О-П: определение территориальных уровней создания МО должно способствовать, насколько возможно, приближению органов МСУ к населению

Ст.131 К РФ:

- признание городского и сельского поселения в качестве основного базового типа муниципальных образований («естественный» характер происхождения поселений)

Ч.1 ст.11 ФЗ № 131:

- образование поселений, независимо от наличия достаточной материально-финансовой основы для решения возложенных на них вопросов, исходя из критериев численности и плотности населения и приближенности (пешеходной доступности) административного центра

Эффективность управления

Достаточность инфраструктуры – не универсальное требование

- Образование городских округов и муниципальных районов с учетом *необходимости* создания условий для решения соответствующих вопросов и развития соответствующей инфраструктуры (п.15, 15.1 ч.1 ФЗ №131)
- Образование ГО при *наличии* сложившейся инфраструктуры для решения вопросов компетенции ГО и при наличии сложившейся инфраструктуры, необходимой для решения вопросов компетенции прилегающего к ГО муниципального района (ч.2 ст.11 ФЗ № 131)
- Принцип достаточности социально-экономического потенциала территории не является универсальным, а касается только определения статуса и границ городских округов и муниципальных районов

Принцип учета национальных, исторических, географических, экономических, статусных и иных особенностей территории

- при отсутствии утвержденного генерального плана границы городского поселения определяются на основании *исторически сложившейся территории* города (поселка) (абз.4 ч.3 ст. 85 ФЗ № 131);
- административный центр муниципального образования определяется не только с учетом сложившейся социальной инфраструктуры, но и на основе *местных традиций* (абз.18 ч.1 ст.2 ФЗ № 131);

Принцип учета национальных, исторических, географических, экономических, статусных и иных особенностей территории

- территории и границы муниципальных образований, в которых *исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства*, устанавливаются с учетом законодательства субъекта РФ, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях (абз.7 ч.3 ст.85 ФЗ № 131);
- универсальные критерии установления границ сельского поселения и границ муниципального района с учетом пешеходной или соответственно транспортной доступности административного центра муниципального образования для населения могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях (п.11 ч.1 ст.11 ФЗ № 131);

Принцип учета национальных, исторических, географических, экономических, статусных и иных особенностей территории

- критерии численности сельского населения при установлении границ сельских поселений определяются в зависимости от плотности населения территории (п.6 ч.1 ст.11 ФЗ № 131);
- особенности статуса субъектов РФ – городов федерального значения обуславливают наличие особенностей в статусе их муниципальных образований – внутригородских территорий ГФЗ (ст.79 ФЗ № 131);
- особенностями отличается муниципально-территориальное устройство ЗАТО, наукоградов и приграничных территорий (ст.80-82 ФЗ № 131)
- Сколково! См. ст. 82.2 ФЗ №131, ФЗ "Об инновационном центре "Сколково"

ВИДЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ МО

- Муниципально-территориальные преобразования, связанные с изменением статуса МО:
 - Объединение, разделение МО, выделение и присоединение внутригородской территории (ВГР, поселения), наделение статусом ГО (ГО с ВГД, ГП, СП) и лишение статуса ГО (ГО с ВГД, ГП, СП); изменение статуса ГП, СП, ГО, ГО с ВГД
 - Создание вновь образованных МО
 - Упразднение поселений
- Муниципально-территориальные преобразования, не связанные с изменением статуса МО
 - Установление и изменение границ МО без изменения статуса

Содержание преобразования МО

- А. Объединение муниципальных образований** – слияние двух и более муниципальных образований одного уровня, в результате которого ранее существовавшие муниципальные образования прекращают свое существование, а на их территории создается новое муниципальное образование, либо присоединение муниципального образования низового уровня (поселения/поселений) к городскому округу, в результате которого поселение утрачивает статус муниципального образования, а при объединении с ГО всех МО-поселений, входящих в МР, муниципальный район утрачивает статус МО
- Б. Разделение муниципальных образований** – преобразование путем деления муниципального образования, в результате которого образуются два и более муниципальных образования, а разделяемое муниципальное образование прекращает свое существование

Содержание преобразования МО

- В. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа – преобразование городского поселения и прилегающего муниципального района, в результате которого городское поселение приобретает статус городского округа и выделяется из состава муниципального района**
- Г. Изменение статуса городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа – преобразование городского округа и прилегающего муниципального района, в результате которого городской округ приобретает статус городского поселения и включается в состав муниципального района**

ВИДЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ МО (ФЗ №136)

- Д. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения (закон субъекта РФ)
- Е. Изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения (закон субъекта РФ)
- Ж. Изменение статуса ГО в связи с наделением его статусом ГО с внутригородским делением либо лишением его статуса ГО с внутригородским делением (закон субъекта РФ)
- З. Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением (закон субъекта РФ)
- И. Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением (закон субъекта РФ)

Содержание упразднения поселений (ст. 13.1 ФЗ131)

- **Упразднение поселений** – прекращение существования сельского поселения на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях в связи с уменьшением численности населения менее 100 человек (преобразование поселения в межселенную территорию)

Основание – инициатива населения (сход), органов МСУ (решение), ОГВ (решение)

Условия и порядок:

- 1) Инициатива и решение схода об упразднении
 - 2) Учет мнения населения муниципального района (МР) в форме решения представительного органа МР
 - 3) Принятие закона субъекта РФ об упразднении поселения (ст.13.1 ФЗ № 131 в ред. ФЗ № 281 от 25 декабря 2008 г.)
- + ФЗ №165 от 23.06.2014, ст.13.1 ч.4 ФЗ №131: Упразднение поселений законом субъекта РФ в результате изменения АТУ и упразднения всех населенных пунктов, входящих в поселение, по решению ОГВ субъекта РФ

Последствия: - включение территории в МР как межселенной территории; - включение территории в состав территории иных поселений с учетом мнения ПО поселений

Порядок создания вновь образованных поселений (ст.13.2 ФЗ 131)

- Инициатива граждан, проживающих в населенном пункте межселенной территории (сход), либо ОМСУ, либо ОГВ субъекта РФ, либо ОГВ РФ
- Согласие населения муниципального района (решение ПО)
- Принятие закона субъекта РФ о создании поселения

СПОСОБЫ ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ

1. Передача из одного муниципального района отдельных входящих в его состав поселений или населенных пунктов в другой муниципальный район
 2. Передача из поселения территории отдельных входящих в его состав поселков и сельских населенных пунктов в городской округ
 3. Изменение границ поселений, которое влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений (т.е. все происходит внутри одного муниципального района)
 4. Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений или населенных пунктов к территориям других муниципальных районов или поселений
- + 5. ФЗ N°136: Изменение границ внутригородских районов

Этапы преобразования, упразднения, изменения границ муниципальных образований

- I. Выдвижение инициативы об изменении границ, о соответствующем преобразовании или об упразднении муниципального образования
- II. Выявление мнения населения по поводу преобразования муниципальных образований или изменения их границ
- III. Принятие закона субъекта РФ

ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ И СПОСОБЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Мнение
населения

```
graph TD; A[Мнение населения] --> B[Согласие]; A --> C[Учет]; B --> D[Выраженное в результате народного голосования]; B --> E[Выраженное решением представительного органа]; C --> F[Выраженное на публичных слушаниях, иными способами прямого участия]; C --> G[Выраженное решением представительным органом];
```

Согласие

Выраженное в
результате
народного
голосования

Выраженное
решением
представительного
органа

Учет

Выраженное на
публичных
слушаниях, иными
способами
прямого участия

Выраженное
решением
представительным
органом

Способы выявления и учета мнения населения

А) Согласие населения путем проведения голосования в порядке, предусмотренном для проведения местного референдума (ч.3 ст.24 ФЗ № 131), либо путем принятия решения на сходе граждан

1) При изменении границ без изменения статуса муниципальных образований:

- **Ситуация 1:** отнесение территорий отдельных входящих в состав района поселений либо входящих в состав поселений населенных пунктов к территориям других муниципальных районов (доп.: учет мнения ПО районов – ч.2 ст.12 ФЗ № 131);
- **Ситуация 2:** отнесение территорий отдельных входящих в состав поселения населенных пунктов к территориям других поселений (доп.: учет мнения ПО поселений – ч.3 ст.12 ФЗ № 131)

2) При преобразовании муниципальных образований:

- при разделении поселения, влекущего образование двух и более поселений: требуется согласие населения каждого из образуемых поселений (ч.5 ст.13 ФЗ № 131);

! До реформы ФЗ №62 от 3.04.2017: при изменении статуса ГП в связи с наделением его статусом ГО или лишением этого статуса требовалось согласие населения соответствующего ГП, а также согласие населения МР, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженное путем народного голосования; голосование по вопросу о преобразовании проводится отдельно в ГП и в МР (ч.7 ст.13 ФЗ № 131) (**ныне – решение ПО**)

См.: Как определять результаты голосования населения в муниципальном районе? (Определение КС РФ от 6.07.2010 №932-О-О по жалобе Московкина)

! До реформы ФЗ №62 от 3.04.2017: При изменении статуса ГП (СП) в связи с наделением его статусом СП (ГП) соответственно: ч.7.2 ст.13 ФЗ № 131 в ред. ФЗ №136 – требовалось согласие населения путем голосования по процедуре референдума (**ныне – решение ПО**)

- При упразднении поселений (ч.1 ст.13.1 ФЗ № 131)

Способы выявления и учета мнения населения

Б) Согласие населения, выраженное представительным органом МО

- при изменении границ МР и входящих в их состав поселений в результате отнесения территорий входящих в состав поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов (доп.: учет мнения населения МР, выраженного ПО соответствующего МР (ч. 2.1 ст.12 ФЗ № 131));
- при объединении поселения с городским округом (также с учетом мнения представительного органа муниципального района, выражающего мнение населения) (ч.3.1 ст.13 ФЗ № 131);
- + с 2009 г.: при объединении двух и более поселений, не влекущего изменения границ других муниципальных образований: требуется согласие населения каждого из объединяемых поселений, выраженного ПО поселений (ч.3 ст.13 ФЗ № 131);
- + 2014 г. ФЗ №136: согласие населения ГО с внутригородским делением через решение ПО ГО в связи с изменением границ между ВГР ГО, разделением ВГР, выделением ВГР из ГО, присоединением поселения к ГО в качестве ВГР

Способы выявления и учета мнения населения

В) Путем **учета мнения** населения, выраженного в решении представительного органа МО:

- При изменении границ МР и поселений, не влекущих отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других МР или поселений (ч.4 ст.12 ФЗ № 131)
- ! Ср.: Определение КС от 6.03.2008 №214-О-П по делу Севашева: передача части территории города Новошахтинска Красносулинскому району*
- При объединении двух и более муниципальных районов, не влекущем изменения границ иных муниципальных районов (ч.4 ст.13 ФЗ № 131).
 - При разделении муниципального района (ч.6 ст.13 ФЗ 131)
 - + ФЗ №136: при присоединении поселения из МР к ГО в качестве ВГР; при выделении ВГР из ГО – учет мнения населения муниципального района через решение ПО

Способы выявления и учета мнения населения

Г) Путем организации ПО МО публичных слушаний, либо путем проведения опроса граждан:

- ! проведение публичных слушаний по вопросам преобразования МО обязательно (ч.3 ст.28 ФЗ № 131)

Д) +ФЗ № 136: Путем учета мнения населения ВГР ГО в *формах, предусмотренных уставом МО* – при выделении ВГР из ГО (ст.13 ч.6.3 ФЗ 131)

Е) +ФЗ №136: Путем получения согласия населения поселения, ГО, МР в *формах, предусмотренных уставом МО* - при присоединении поселения к ГО в качестве ВГР (ст.13 ч.6.2 ФЗ №131); при выделении ВГР из ГО (ст.13 ч.6.3 ФЗ 131)

Ж) +ФЗ №165 от 23.06.14: Путем учета мнения населения ГО в соответствии с его *уставом и законом субъекта РФ* – при наделении ГО статусом ГО с ВГД и лишения этого статуса

Способы выявления и учета мнения населения в ГФЗ

- Формы и порядок учета мнения населения внутригородских территорий городов федерального значения при установлении и изменении их границ, а также их преобразовании определяются законами городов федерального значения (ч.2 ст.79 ФЗ № 131).
- Закон СПб № 411-68 «О территориальном устройстве СПб»: форма учета мнения населения муниципальных образований при изменении границ и преобразовании МО устанавливается Законом СПб об организации МСУ (п.1 ст.26)

Ср.: Гл.5 Закона СПб об организации МСУ: голосование?; публичные слушания?; опрос?

Ст. 8 Закона СПб о МСУ: изменение границ ВГТ – учет мнения населения, выраженного в решениях муниципальных советов соответствующих МО

Ст.9 З.СПб о МСУ: преобразование – отсылка к ФЗ №131

Муниципально-территориальные преобразования в переходный период (окт.2003 г. – март 2005 г.)

- Наделение статусом ранее существовавших и вновь образованных МО законами субъектов РФ (Ср.: 1757 законов на 1.10.2006; Ленобласть: 18 законов)
 - Упразднение МО, существование которых не соответствовало требованиям ФЗ № 131
 - Изменение границ и преобразование МО, существовавших на 8.10.2003
- ! Коллизии, возникшие в результате применения указанных процедур на практике

КОЛЛИЗИЯ

П.1 ст.26 Закона СПб «О территориальном устройстве СПб»

«Изменение границ МО, преобразование МО осуществляются в порядке, установленном с учетом общих принципов организации МСУ в РФ и особенностей организации МСУ в городах федерального значения Законом СПб об организации МСУ и настоящим Законом путем внесения изменений в настоящий Закон с учетом мнения населения соответствующих МО, выраженного в *форме, установленной Законом СПб об организации МСУ*»

П.2 ст.9 Закона СПб «Об организации МСУ в СПб»

«Преобразование муниципальных образований осуществляется законом Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих МО по инициативе населения соответствующих муниципальных образований, органов местного самоуправления, органов государственной власти Санкт-Петербурга, федеральных органов государственной власти *в соответствии с Федеральным законом*»

Казус

Гражданин Зайцев – житель города Домодедово и прокурор Московской области обратились в суд с заявлениями о признании недействующим со дня принятия Закона Московской области от 12.01.2005 «О статусе и границе городского округа Домодедово». Оспариваемым Законом муниципальный район «Домодедовский район Московской области» наделялся статусом городского округа в составе города Домодедово и девяти сельских округов, состоящих из 150 сельских населенных пунктов. Предложение об установлении границ и наделении статусом «городской округ» муниципального образования «Домодедовский район» было согласовано решением представительного органа Домодедовского района.

В обоснование соответствия Федеральному Закону Закона Московской области Администрация Московской области ссылалась на проект генерального плана развития города Домодедово, которым обосновывалось использование территории сельских округов для развития городского округа

Подлежит ли заявление удовлетворению? Решите дело. Дайте оценку процедуре наделения района статусом городского округа по Федеральному закону №131 в редакции от 18.10.2007 г. Каким требованиям должен был отвечать городской округ? Как изменился статус городского округа в настоящее время? Изменится ли решение данного дела в настоящее время?

Домодедовский район



ГОРОДСКОЙ ОКРУГ «ДОМОДЕДОВО»

Включает 7 микрорайонов, созданных на базе ранее существовавших административных сельских округов, объединявших 139 деревень и сел. Административный центр – город Домодедово