

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

**«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

НОГИНСКИЙ ФИЛИАЛ

М.Ф. ГАЦКО

**РЕФОРМИРОВАНИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Учебное пособие

г. Ногинск
2015

ББК Х 76

Автор: Гацко Михаил Федорович, кандидат философских наук, Grand Doctor of Philosophy, заслуженный юрист Московской области, действительный муниципальный советник Московской области III класса.

Реформирование местного самоуправления в Московской области: учебное пособие / М. Ф. Гацко. – Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС, – 2015.–111 с. -1000 экз.

Учебное пособие «Реформирование местного самоуправления в Московской области» разработано в целях изучения слушателями федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» организационных и правовых основ реформирования местного самоуправления на примере Московской области. Автором рассматриваются основные направления реформирования системы муниципального управления в Московской области и результаты этой деятельности в 2014-2015 годах. Кроме того, в учебном пособии даётся анализ судебной практики по вопросам, возникающим при осуществлении реформирования территориальной организации местного самоуправления в Московской области.

Учебное пособие предназначено для дополнительного профессионального образования муниципальных служащих в целях повышения их роли в реализации муниципалитетами возложенных на них полномочий в условиях совершенствования организации местного самоуправления.

Учебное пособие «Реформирование местного самоуправления в Московской области» рекомендовано Советом Ногинского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» для слушателей и профессорско-преподавательского состава (Протокол № 10 от 06 ноября 2015 г.).

Учебное пособие подготовлено при информационной поддержке Компании «КонсультантПлюс».

ВВЕДЕНИЕ

В послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года глава государства поставил задачу совершенствования общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. В этой связи сегодня в Подмосковье осуществляется комплекс мероприятий по реформированию местного самоуправления.

Основная цель реформирования местного самоуправления в Подмосковье – его укрепление, расширение его финансовых и ресурсных возможностей, а также создание условий для прихода в муниципальные структуры высококвалифицированных специалистов, профессиональных управленцев, неравнодушных людей, которые могут эффективно решать многочисленные проблем местного значения.

К сожалению ранее реализация в Московской области законодательства о местном самоуправлении не обеспечила в полной мере должной эффективности управления на местном уровне и, как следствие, привела к определённому недовольству населения качеством работы органов местного самоуправления. Созданная ране в Подмосковье двухуровневая модель местного самоуправления оказалась слишком громоздкой, что обуславливает необходимость её оптимизации.

В процессе нынешнего реформирования местного самоуправления в Московской области важная роль отводится совершенствованию территориальной организации местного самоуправления, которое направлено на укрупнение муниципальных образований и их преобразование путём объединения. Одновременно в Подмосковье происходит существенное перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и региональной властью, что позволит минимизировать нагрузку на местные бюджеты, а также позволит реализовывать единую политику в различных сферах на территории Московской области. Также в Московской области идёт процесс оптимизации кадрового состава муниципального управления, развиваются формы участия граждан в местном самоуправлении, повышается эффективность муниципального общественного контроля.

В рамках настоящего учебного пособия рассматриваются основные направления реформирования системы муниципального управления в Московской области, которое направлено на обеспечение комплексного развития Подмосковья в современных условиях.

1. Совершенствование территориальных основ местного самоуправления в Московской области

В материалах IV Съезда Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления» констатируется, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) положил в основу муниципально-территориального деления географические факторы (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов)¹.

Однако при формировании городских и сельских поселений авторы закона не учли организационные факторы, такие, как работоспособность системы управления и дееспособность органов местного самоуправления. Кроме того не были учтены и важнейшие экономические факторы, такие, как экономическая обоснованность, объем налоговой базы, инвестиционная привлекательность, а также наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг. В результате за 12 лет действия 131-го Федерального закона многие мелкие муниципальные образования превратились в банкротов.

В Московской области в результате реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ сформировалось крайне сложное административно-территориальное деление. К 2014 году в Подмоскowie насчитывалось 378 муниципальных образований, в том числе: 36 городских округов, 36 муниципальных районов, 114 городских и 192 сельских поселения. При этом с момента реализации муниципальной реформы по Федеральному закону №131-ФЗ вновь образованными стали 299 муниципальных образований (107 городских и 192 сельских поселения). Это означает, что в регионе появились почти 300 новых субъектов управления, а сама модель управления стала децентрализованной.

Увеличение в Подмоскowie количества самостоятельных муниципальных образований привело к снижению управляемости этими территориями со стороны области. Кроме того возникло немало конфликтов и противостояний между городом и районом, а более половины муниципальных образований оказались финансово несостоятельными.

¹ Итоговый документ IV Съезда Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления», проходившего 10 июня 2012 года, Москва. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru>.

Многие из муниципальных образований Подмосквья не обладают достаточным экономическим потенциалом и возможностями для развития и поддержания социальной инфраструктуры. Так, по данным Совета муниципальных образований Московской области, в настоящее время в регионе из 288 поселений 187 являются дотационными. При этом в 122 поселениях дотации превышают 50%, местного бюджета, а 83 поселения полностью дотационны. В большинстве бюджетов дотационных поселений основная доля расходов состоит из расходов на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. Такие поселения не могут в полной мере осуществлять возложенные на них задачи¹.

Всероссийский совет местного самоуправления вполне обоснованно констатирует, что сегодня многим муниципалитетам собственных доходов не хватает даже на текущую деятельность, не говоря уж о развитии. Так, в 2012 году межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, составили – 46,5% (1045,0 млрд. рублей). В настоящее время финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей субъектов Российской Федерации. Данные Минфина России показывают, что в 2012 году в бюджетах городских округов аккумулировались 64,6% (568,1 млрд. руб.) налоговых доходов, при этом в бюджетах муниципальных районов – 26,3% (209,6 млрд. руб.), а в бюджетах поселений лишь 9,1% (70,0 млрд. руб.) налоговых доходов. Таким образом, наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в бюджетах крупных экономически развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. При этом самая многочисленная категория муниципальных образований – городские и сельские поселения – имеет очень незначительный объем налоговых доходов².

Ситуация с недостаточной финансово-экономической базой муниципалитетов Московской области осложняется и тем, что освоение бюджетов органами местного самоуправления также сталкивается с неэффективной деятельностью ряда администраций. Так, муниципалитеты Подмосквья в 2012 году недополучили около 11 миллиардов рублей доходов ввиду слабого освоения финансовых средств. По семи муници-

¹ К укрупнению есть все предпосылки // Подмосквье сегодня. № 237 от 16 декабря 2013.

² Справочно-аналитические материалы ВСМС, 2013 г. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru>.

пальным районам, 14 городским округам и 58 поселениям Подмосковья годовой план поступления доходов остался невыполненным

Экономическая самостоятельность и способность органов местного самоуправления обеспечить население необходимыми услугами – вот основные показатели эффективности городского или сельского поселения.

В современных условиях поодиночке небольшим городским и сельским поселениям просто не выжить. Нехватка финансовых, кадровых и территориальных ресурсов обрекает их жителей на отсутствие каких-либо надежд на развитие территории. Проблемы таких мест не решаются годами. Малые городские и сельские поселения не могут построить дороги, детские сады, обустроить инфраструктуру и все то, в чем люди сегодня нуждаются и что должны получать там, где живут. В такие муниципальные образования инвестор не приходит в силу тех же причин – отсутствия ресурсов. Именно поэтому, объединение дотационных поселений в единое муниципальное образование становится важным фактором развития депрессивных территорий.

Очевидно, что мелкие муниципальные образования не только не способны ставить и решать крупные задачи, но даже не в состоянии решать насущные задачи жителей, поскольку не имеют для этого достаточно средств и управленческих ресурсов.

Чрезмерная раздробленность муниципальных образований приводит к дефициту источников формирования их финансового потенциала. Если в России в ходе муниципальных реформ количество муниципальных образований увеличилось, то мировой опыт дает обратные примеры. В европейских странах самое существенное уменьшение количества муниципальных образований наблюдалось в 90х гг. двадцатого века в странах северной Европы и достигало 70-80%. Например, в Швеции количество муниципалитетов уменьшилось на 87%, а в Великобритании на 76%.

Сегодня количество муниципалитетов в Московской области сопоставимо с количеством муниципалитетов в Великобритании (484) и Финляндии (460), однако, территория Великобритании в 5,5 раз, а Финляндии в 7,6 раз превышает территорию Московской области, а население Великобритании в 9 раз больше, чем в Подмосковье.

По площади территории (44,4 тыс. км²) и населению (7,1 млн чел.) Московская область сопоставима с Данией (площадь - 44,5 тыс. км², население - 5,4 млн чел.). Однако в Дании сегодня почти в 4 раза меньше муниципалитетов, чем в Подмосковье. Муниципальная реформа 2007 года в Дании привела к сокращению числа муниципальных образо-

ваний (коммун) с 271 до 98. Одновременно 13 областей были объединены в 5 более крупных регионов¹.

Рассматривая муниципальное управление в формате «район + поселения», можно сделать вывод о том, что большинство поселений так и не смогли стать инструментом развития. В результате всю работу по жизнеобеспечению территорий в основном выполняют районные и региональные администрации.

В этой связи Губернатор Московской области А. Ю. Воробьев, в ноябре 2013 года поднял вопросы административной реформы в регионе, суть которой заключается в повышении эффективности работы органов власти, сокращении расходов областного бюджета, создании условий для дальнейшего развития экономики и привлечения инвесторов. Кроме того, в результате этой реформы Московская область должна стать более гибким и компактным в управлении регионом. *В Московской области в первую очередь планируется уменьшить количество дотационных сельских поселений.* Так, из 178 сельских поселений области менее трети имеют «приемлемую» финансовую базу, а 100 – дотационные. В этой связи в рамках грядущей реформы планируется объединить около 30 сельских поселений в 12 районах. А. Ю. Воробьев заявил, что запрос на укрупнение муниципалитетов есть в Можайском, Каширском, Солнечногорском, Коломенском районах, Люберцах. По предварительным данным преобразования позволят сэкономить региональному бюджету около 1,5 млрд. рублей в год. После проведения административной реформы в регионе может остаться около 50-60 муниципальных образований².

Примером оптимизации количества муниципальных образований может служить город Москва. В 12-ти миллионной Москве в результате реформы местного самоуправления сформировалось 125 внутригородских муниципальных образований, соответствующих районам города Москвы, здесь с 2011 года уже нет дотационных муниципальных образований. В случае дефицита финансовых средств внутригородским муниципальным образованиям Москвы предусматривается предоставление бюджетных кредитов бюджетам на срок до одного календарного года с момента получения кредита.

¹ Котеленко Д. Г. Депрессивные территории России начинаются с обнищавших сел и малых городов // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: Материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса / РОС, ИС РАН, АН РБ, ИСППИ. — М.: РОС, 2012.

² Информация Правительства Московской области. Электронный ресурс. Режим доступа: http://inmosreg.ru/northeast_news.

Отдельные муниципалитеты Подмосковья, обладающие небольшими социально-экономическим потенциалом и ресурсами уже перешли на централизованную модель управления. Так, например, на территории Балашихинского района было создано одно муниципальное образование — городской округ Балашиха; на территории Домодедовского административного района создан городской округ Домодедово, при этом посёлки городского типа включены в черту города, а ранее существовавшие на территории района 9 сельских округов ликвидированы. 148 сельских населённых пунктов подчинены непосредственно администрации городского округа. Химкинский район был преобразован в городской округ Химки, при этом все города, посёлки городского типа и сельские населённые пункты были включены в городскую черту.

Одной из проблем административно-территориального устройства Московской области является несбалансированность статуса ряда муниципальных образований Подмосковья.

Так, в своё время в Московской области все городские муниципальные образования (в том числе небольшие города с населением 15 - 30 тысяч жителей), которые отделились от районов в 1990-х годах были наделены статусом городских округов, в то время как крупные районные центры, не имевшие статуса муниципальных образований до начала муниципальной реформы, стали городскими поселениями в составе соответствующих муниципальных районов.

Среди 1100 городов России всего 163 города имеют численность населения более 100 тыс. жителей, из них 17 расположены в Московской области. Однако только 11 городов Московской области с населением более 100 тысяч жителей получили статус городских округов: Балашиха, Домодедово, Железнодорожный (в 2015 г. объединен с Балашихой), Жуковский, Коломна, Королёв, Орехово-Зуево, Подольск, Серпухов, Электросталь, Химки.

В результате сложилась парадоксальная ситуация, когда сравнительно небольшие по численности жителей города Бронницы (21,6 тыс.), Звенигород (17,2 тыс.), Котельники (37,1 тыс.), Лосино-Петровский (23,6 тыс.), Рошаль (21,1 тыс.), Черноголовка (21,6 тыс.), Электрогорск (22,8 тыс.), Юбилейный (33 тыс., ныне микрорайон Королёва) стали городскими округами, к тому же они получили статус городов областного подчинения.

В то же время расположенные на пересечении транспортных путей, имеющие развитую промышленную и социальную инфраструктуру крупные города с численностью населения свыше 100 тысяч человек стали всего лишь городскими поселениями, это Люберцы (181,1 тыс.), до недавнего времени Мытищи (178,7 тыс.), Одинцово (137,8 тыс.), Щёлково (112,9 тыс.), Сергиев Посад (108,4 тыс.), Ногинск (101,8 тыс.). Указанные города имеют статус районных административных центров.

Законом Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» установлено, что город областного подчинения - административно-территориальная единица, являющаяся экономическим и культурным центром, имеющим развитую промышленность либо научно-производственный комплекс, развитую социальную инфраструктуру, с численностью населения не менее 50 тысяч человек¹. Однако в отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное или историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения. В этой связи требуется более жёсткий подход к наделению населённых пунктов Московской области, как статусом городского округа, так и статусом города областного подчинения.

Также в Московской области существует ещё одна проблема: некоторые городские округа – стали анклавными, поскольку граничащие с ними поселения объединились в города, которые окружили данные округа.

Как известно, внутри города - наукограда Королёв, имевшем 187 тыс. чел. населения, оказался другой город - Юбилейный с 33 тыс. жителей. Юбилейный и Королёв имели общие инженерные коммуникации, их обслуживали общие силовые структуры (полиция, прокуратура, суд), но при этом территории обоих городов официально разделены.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится прямой запрет на нахождение в границах территории одного городского поселения другого города или посёлка (п.п. 5, п.1, ст. 11). Таким образом, исходя из требований новой редакции Закона, города Королёв и Юбилейный следовало бы объединить ещё в 2003 году.

Однако областные и местные власти, нашли лишь временное решение проблемы этой территориальной аномалии. Представительные органы городов Королёв и Юбилейный, посчитав, что новая редакция Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не допускает существования поселений, граничащих только с одним другим поселением, приняли решение об изменении границ между городами Королёв и Юбилейный, присоединив к городу Юбилейному узкую полосу земли

¹ Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» // «Ежедневные новости. Подмосковье» от 12 февраля 2013 г., № 24.

вдоль водоканала, чтобы он граничил не только с городским округом Королев, но и с Пушкинским муниципальным районом.

Анклавы являются территориальными аномалиями, их наличие является фактором, осложняющим жизнь населения и деятельность органов местного самоуправления. Так, несмотря на то, что города Юбилейный и Королёв фактически срослись, у них не было даже единой системы транспортного обслуживания. Обеспечить дальнейшее развитие Юбилейного и Королёва можно было лишь в партнёрстве. Ключевые вопросы обустройства городов – от строительства путепровода, а также пешеходных переходов через железнодорожные пути до теплоснабжения и обеспечения горожан чистой водой – лежат в межмуниципальной плоскости. Многие годы Юбилейный безуспешно пытался получить статус наукограда, что дало бы не только стимул для развития города, но и возможность сдвинуть с места годами не решавшиеся проблемы. Только участие в наукоградской деятельности позволит создать на территории Юбилейного технопарк высоких технологий, создать новые рабочие места и победить маятниковую миграцию высококвалифицированных специалистов.

Выступая в г. Королёве на заседании Градостроительного совета 29 ноября 2013 года, губернатор Московской области А. Ю. Воробьёв констатировал: «Подмосковные города Королев и Юбилейный необходимо объединить, это нужно для привлечения инвестиций и нормализации управления в них. Решение об объединении этих городов просто необходимо, люди этого требуют... Нужно принимать решение», - сказал А. Ю. Воробьёв, уточнив, что жители этих городов пишут ему просьбы об объединении.

В 2014 году органы местного самоуправления городских округов Юбилейный и Королёв приняли решение поддержать инициативу объединения двух городов в единый наукоград. При этом по их предложениям Губернатор Московской области А. Ю. Воробьёв 19 марта 2014 года подписал перечень поручений Правительству региона, на основании которых сформирован Перечень первоочередных мер по улучшению качества жизни жителей Юбилейного и Королёва. В их числе: разработка комплексной концепции развития общей транспортной инфраструктуры городских округов Королёв и Юбилейный; подписание соглашения о сотрудничестве между ОАО «РЖД», Федеральным дорожным агентством (Росавтодор) и Правительством Московской области по вопросу строительства путепровода через железную дорогу; содействие в подготовке Генплана и Правил землепользования и застройки, предусматривающих запрет на застройку Комитетского леса и бывшей «Папанинской» дачи и сохранение существующих зеленых зон, а также другие мероприятия.

Московская областная дума приняла закон от 21 мая 2014 года №53/2014-ОЗ «О преобразовании городского округа Королёв и городско-

го округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования» которым городские округа Королёв и Юбилейный преобразованы путём объединения во вновь образованное муниципальное образование – город Королёв, которое наделено статусом городского округа. В результате объединения Королёв стал самым крупным наукоградом России, на его развитие привлекаются новые инвестиции.

Это было первое объединение городских округов в Подмосковье. Для его осуществления пришлось вносить изменения в региональное законодательство. Так, закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области" был дополнен положением о том, что в случае, когда изменение административно-территориального устройства проводится на основании вступившего в силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования, то мнение населения "выражается решением Совета депутатов муниципального образования, принятым с учетом выявленного ранее мнения населения по соответствующему изменению территориальной организации местного самоуправления". То есть *проведение опроса граждан уже не требуется, достаточно выявить мнение население на публичных слушаниях и выразить его решением представительного органа.*

По этой схеме в 2014-2015 годах в Подмосковье продолжились мероприятия по объединению ряда крупных городов и преобразованию некоторых муниципальных районов в городские округа. Так, в 2015 году городские округа Балашиха и Железнодорожный были объединены в единый городской округ Балашиха. Также было создано ещё одно объединённое муниципальное образование путём объединения городов Подольск и Климовск, а так же Подольского муниципального района в единый городской округ Подольск.

Очередным муниципалитетом Московской области, преобразованным в городской округ стал Озёрский район. Согласно Закону Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ был создан городской округ Озёры, в который включены территории всех поселений, входящих в состав Озёрского муниципального района. При этом были упразднены территориальные единицы Озёрского района - сельское поселение Бояркинское и сельское поселение Клишинское. Населённые пункты, входившие в их состав, административно подчинили городу Озёры, который отнесли к категории городов областного подчинения Московской области. Вследствие этого была упразднена административно-территориальная единица Московской области - Озёрский район Московской области.

Городской округ как одна из форм местного самоуправления действительно является более эффективной, нежели муниципальный район. Она позволяет мобилизовать кадровые и административные ресурсы, сокращает сроки выработки и реализации управленческих решений, обеспечивает оперативность реакции власти на обращения жителей.

Процедура преобразования муниципального района в городской округ состоит из нескольких этапов. Первый - формирование инициативы о преобразовании, она может исходить от жителей, от главы или от Совета депутатов муниципального образования. Второй - Советы депутатов всех поселений должны рассмотреть и решить вопрос о согласии на объединение территорий, входящих в состав муниципального района, а также назначить даты публичных слушаний. Третий - согласие жителей всех поселений на преобразование, выраженное на публичных слушаниях. Четвёртый - принятие районным Советом депутатов решения о выходе с законодательной инициативой в Московскую областную думу о преобразовании территорий поселений муниципального района. И пятый - принятие Московской областной думой закона о преобразовании района в городской округ.

17 сентября 2015 года Московской областной думой принят Закон «Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района», которым утверждено объединение городских поселений Мытищи и Пироговский, а также сельского поселения Федоскинское в рамках границ территории Мытищинского района в единый городской округ Мытищи.

Также 17 сентября 2015 года Московской областной думой принят закон, в соответствии с которым Каширский район Московской области преобразовывается в городской округ. Ранее полномочия администрации городского поселения Кашира были переданы в администрацию района. Впоследствии в районную администрацию передали максимум полномочий сельских поселений.

В результате объединения территорий поселений Мытищинского (г.п. Мытищи, г.п. Пироговский, с.п. Федоскинское) и Каширского (г.п. Кашира, г.п. Ожерелье, с.п. Базаровское, с.п. Домнинское, с.п. Знаменское, с.п. Колтовское, с.п. Топкановское) муниципальных районов Московской области прекращаются полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в указанных поселениях.

15 октября 2015 года на заседании Московской областной думы приняты законы Московской области «Об организации местного самоуправления на территории Егорьевского муниципального района», «Об организации местного самоуправления на территории Шаховского муниципального района» и «Об организации местного самоуправления на территории Серебряно-Прудского муниципального района», согласно

которым появятся три новых городских округа (Егорьевск, Шаховская и Серебряные Пруды), а поселения в Егорьевском, Серебряно-Прудском и Шаховском районах утрачивают статус муниципальных образований Московской области, в последующем будут упразднены и муниципальные районы (Егорьевский, Шаховской и Серебряно-Прудский).

Объединение территорий городских поселений Егорьевск, Рязановский и сельских поселений Раменское, Саввинское, Юрцовское, входящих в состав Егорьевского муниципального района, осуществляется по инициативе главы Егорьевского района и с согласия населения каждого из вышеперечисленных муниципальных образований, выраженного Советами депутатов городского поселения Егорьевск, городского поселения Рязановский, сельских поселений Раменское, Саввинское, Юрцовское Егорьевского муниципального района. Объединение территорий указанных поселений осуществляется без изменения границ территории Егорьевского муниципального района. Городское поселение, образованное путём изменения состава территории Егорьевского муниципального района, наделяется статусом городского округа (городской округ Егорьевск). В результате объединения городские поселения Егорьевск, Рязановский и сельские поселения Раменское, Саввинское, Юрцовское утрачивают статус муниципальных образований.

Серебряно-Прудский район также будет преобразован в городской округ Серебряные Пруды. Городское поселение Серебряные Пруды получает статус городского округа, в него волеются сельские поселения Мочильское, Узуновское и Успенское, входившие в состав Серебряно-Прудского района, после чего муниципальный район будет упразднён. Объединение указанных поселений осуществляется без изменения границ территории Серебряно-Прудского муниципального района. В результате объединения поселений прекращаются полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления каждого из объединяемых поселений.

Объединение территорий городского поселения Серебряные Пруды, сельских поселений Мочильское, Узуновское и Успенское, входящих в состав Серебряно-Прудского муниципального района, осуществляется по инициативе Совета депутатов Серебряно-Прудского района и с согласия населения каждого из вышеперечисленных муниципальных образований, выраженного Советами депутатов городского поселения Серебряные Пруды, сельских поселений Мочильское, Узуновское, Успенское и Серебряно-Прудского муниципального района.

Шаховской район также преобразуется в городской округ. Территории городского поселения Шаховская объединяются с сельскими поселениями Раменское, Серединское и Степаньковское. Городское поселение, образованное путём изменения состава территории Шаховского района наделяется статусом городского округа.

Таблица 1

**Сведения о муниципальных образованиях Московской области,
преобразованных в 2014-2015 годах**

Преобразованные муниципальные образования	Способ преобразования	Статус нового муниципального образования, его название	Правовое основание
г.о. Королёв и г.о. Юбилейный	путём объединения во вновь образованное муниципальное образование	городской округ Королёв	Закон Московской области от 21 мая 2014 года № 53/2014-ОЗ «О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования»
г.о. Балашиха и г.о. Железнодорожный	путём объединения во вновь образованное муниципальное образование	городской округ Балашиха	Закон Московской области от 30 декабря 2014 года № 208/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования"
Озёрский р-н, г.п. Озёры, с.п.Бояркинское, с.п. Клишинское	путём объединения указанных территорий	городской округ Озёры	Закон Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Озёрского муниципального района»
	путём упразднения Озёрского района	город областного подчинения Московской области	Закон Московской области от 05 мая 2015 года № 72/2015-ОЗ «Об отнесении города Озёры Озёрского района Московской области к категории города областного подчинения Московской области, упразднении Озёрского района Московской области и внесении изменений в Закон Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области»

г.п.Кашира, г.п. Ожерелье, с.п. Базаровское, с.п. Домнинское, с.п. Знаменское, с.п. Колтовское, с.п. Топкановское	путём объединения территорий указанных муниципальных образований	городской округ Кашира	Закон Московской области от 23 сентября 2015 года № 146/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Каширского муниципального района»
г.о. Подольск, г.о. Климовск, г.п. Львовский, с.п. Дубровицкое, с.п. Лаговское, с.п. Стрелковское	путём объединения во вновь образованное муниципальное образование	городской округ Подольск	Закон Московской области от 22 мая 2015 года № 81/2015-ОЗ «О преобразовании городского округа Подольск, городского округа Климовск, городского поселения Львовский, сельского поселения Дубровицкое, сель- ского поселения Лаговское и сельского поселения Стрелков- ское, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования»
	путём объединения р.п. Львовский и г. Подольск		Постановление Губернатора МО от 03 июля 2015 года № 282-ПГ "Об объединении рабо- чего поселка Львовский По- дольского района Московской области и города Подольска "
г.п. Мытищи, г.п. Пироговский, с.п. Федоскинское	путём объединения указанных территорий	городской округ Мытищи	Закон Московской области от 23 сентября 2015 года № 147/2015-ОЗ "Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района"
г.п. Егорьевск, г.п. Рязановский, с.п. Раменское, с.п. Саввинское, с.п. Юрцовское	путём объединения указанных территорий	городской округ Егорьевск	Закон Московской области от 26 октября 2015 года № 177/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Егорьевского муниципального района»
г.п. Шаховская, с.п. Раменское, с.п. Серединское, с.п. Степаньков- ское	путём объединения указанных территорий	городской округ Шаховская	Закон Московской области от 26 октября 2015 года № 178/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Шаховского муниципального района»
г.п. Серебряные Пруды, с.п. Узуновское, с.п. Успенское, с.п. Мочильское	путём объединения указанных территорий	городской округ Серебряные Пруды	Закон Московской области от 26 октября 2015 года № 179/2015-ОЗ «Об организации местного са- моуправления на территории Серебряно-Прудского мuni- ципального района»

Объединение территорий городского поселения Шаховская, сельских поселений Раменское, Серединское и Степаньковское, входящих в состав Шаховского муниципального района, осуществляется по инициативе главы Шаховского муниципального района и с согласия населения каждого из вышеперечисленных муниципальных образований, выраженного Советами депутатов городского поселения Шаховская, сельских поселений Раменское, Серединское и Степаньковское Шаховского муниципального района. Объединение указанных поселений осуществляется без изменения границ территории Шаховского района. Сам Шаховской район по завершении объединения будет упразднён.

Таким образом, в 2014-2015 годах путём объединения муниципальных образований в Московской области их стало значительно меньше, а крупных городских округов больше. Эти преобразования направлены, в первую очередь, на повышение качества управления, уменьшение затрат на содержание чиновничьего аппарата, консолидацию ресурсов муниципальных образований.

В то же время практика укрупнения муниципалитетов Подмосковья не лишена проблем. Так, *требуется решения вопрос финансового обеспечения объединительных процессов.* Например, при объединении городских округов Королёв и Юбилейный из областного бюджета были выделены средства только на проведение выборов вновь образуемых органов местного самоуправления. Однако возникла необходимость финансирования ликвидации старых администраций и ряда муниципальных учреждений, погашения значительного муниципального долга (700 млн. руб.), перешедшего в порядке правопреемства от старой администрации, а также решения вопросов транспортной доступности (между Королёвым и Юбилейным нет прямого, беспересадочного сообщения на общественном транспорте). Для решения указанных проблем требуются значительные средства, которых в бюджете объединённого наукограда оказалось явно недостаточно.

Также представляется важным сохранение доступности для жителей государственных и муниципальных услуг. В этих целях на месте бывших администраций в бывших поселениях, преобразованных в микрорайоны целесообразно создавать multifunctional центры предоставления государственных и муниципальных услуг.

Требуется решения и вопрос организации внутригородского деления на территориях укрупняемых городских округов. В поселениях, преобразуемых в микрорайоны, необходимо организовывать территориальные управления, которые смогут оперативно решать вопросы жизни и деятельности преобразованных территорий. В противном случае присоединённые территории могут стать заброшенными окраинами городских округов, население которых не сможет ощутить доступность услуг и близость муниципальной власти.

2. Правовые основы изменения границ и преобразования муниципальных образований

Территориальная организация местного самоуправления подвержена определённой динамике. Любое муниципальное образование может менять свои границы, кроме того оно может быть в дальнейшем преобразовано или упразднено. В настоящее время в Российской Федерации и её субъектах, в том числе в Московской области наблюдается и тенденция к укрупнению сельских поселений, в этой связи часто возникает необходимость преобразования сельских населенных пунктов в городские. Кроме того одновременно происходит расширение территорий крупных городов-мегаполисов (Балашиха, Королёв, Химки, Мытищи, Одинцово, Подольск и др.). Тенденция возникновения городских агломераций неизбежно приводит к их "расползанию" за границы соответствующих муниципальных образований, что обуславливает необходимость преобразования муниципальных образований путём их объединения.

Рассмотрим юридические механизмы изменения границ и преобразования муниципальных образований на примере Московской области.

Конституция не устанавливает жёсткие рамки территориальных пределов осуществления местного самоуправления. Исходя из части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций»¹. При этом Конституция Российской Федерации не запрещает изменять границы муниципальных образований, однако частью 2 статьи 131 Конституции закрепляется *принцип изменения границ территорий муниципальных образований исключительно с учётом мнения населения соответствующих территорий.*

Эта конституционная норма согласуется с формулировкой Европейской хартии местного самоуправления, где в статье 5 предусматривается, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учётом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом².

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г., № 237.

² Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Бюллетень международных договоров, ноябрь 1998 г., № 11.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ также говорится о необходимости осуществления преобразований территорий муниципалитетов с согласия населения и с применением процедуры учёта мнения населения.

Однако при изменении границ и преобразовании муниципальных образований юридические процедуры учёта мнения населения в ряде случаев различны, они зависят от следующих обстоятельств:

во-первых, от того, кто является субъектом инициативы изменений и преобразований;

во-вторых, исходя из того, влечёт ли изменение границ муниципальных образований отнесение их территорий к территориям других муниципальных образований или не влечёт;

в-третьих, в зависимости от формы преобразования муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ различает понятия "изменение границ" и "преобразование муниципальных образований"¹. Несмотря на то, что чёткого определения термина "изменение границ" указанный закон не даёт, из положений этого закона следует, что под этим явлением понимается любое смещение границ территории муниципального образования. В то же время статьёй 13 указанного закона понятие "преобразование муниципальных образований" конкретизировано перечислением его форм, в их числе следующие:

Таблица 2

№	Формы преобразования муниципальных образований
1	объединение муниципальных образований
2	разделение муниципальных образований
3	Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения
4	изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения
5	изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа
6	изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением
7	присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением
8	выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета от 8 октября 2003 г. № 202.

Очевидно, что, при преобразованиях муниципальных образований изменяются и их границы. Но при этом происходит не только процедура изменения границ, но и иные процедуры - преобразования приводят к изменению статуса муниципального образования и (или) возникновению, а также упразднению муниципальных образований.

Итак, статьёй 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусматривается возможность изменения границ муниципального образования, а статьёй 13 того же закона предусматривается возможность проведения преобразования муниципального образования. Рассмотрим особенности указанных процедур, которые в ряде случаев бывают взаимосвязаны.

Процедура изменения границ муниципальных образований.

Статья 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, перечисляя субъекты, имеющие право выдвижения инициативы об изменении границ муниципального образования, называет:

- население муниципального образования;
- органы местного самоуправления муниципального образования;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- федеральные органы государственной власти.

При этом для каждого из перечисленных выше субъектов законодательно установлена конкретная процедура реализации инициативы об изменении границ муниципального образования.

Таблица 3

Субъекты инициативы об изменении границ муниципального образования			
Население муниципального образования	органы местного самоуправления	Органы государственной власти субъекта РФ	Федеральные органы государственной власти
Инициатива реализуется в порядке проведения местного референдума	Инициатива оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти		

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном

федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Пункт 4 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ определяет, что условием назначения местного референдума по инициативе граждан является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования. Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, оформляется в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"¹, а также соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Заметим, что *Конституция Российской Федерации непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, конкретизируя конституционную формулу об "учёте мнения населения" при изменении границ муниципальных образований, *использует дифференцированный подход к изменению границ муниципальных районов или поселений:*

а) влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к соответственно территориям других муниципальных районов или поселений, что предполагает необходимость получения согласия населения, выраженного путём голосования (ч. 2, 3 ст. 12);

б) не влекущее отнесение таких территорий соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, что предполагает уже необходимость не согласия населения, а учёт мнения населения, выраженный, как прямо указывается в Законе, соответствующими представительными органами (ч. 4 ст. 12)².

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 2002 г., № 24, ст. 2253.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - "Эксмо", 2010 г.

**Особенности процедур
изменения границ муниципальных образований**

Территории	Порядок выражения согласия на изменение границ	
<i>влекущее отнесение территорий к территориям других муниципальных образований</i>		
муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населённых пунктов к территориям других муниципальных районов	Осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путём голосования, либо на сходах граждан	с учётом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов
муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населённых пунктов к территориям городских округов	с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов	а также с учётом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов
поселений	осуществляется с согласия населения населенных пунктов, выраженного путём голосования, либо на сходах граждан	с учётом мнения представительных органов соответствующих поселений
<i>не влекущее отнесения территорий входящих в их состав населенных пунктов к территориям других муниципальных образований</i>		
муниципальных районов и поселений	осуществляется с учётом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений	
внутригородских районов	осуществляется с учётом мнения населения каждого из внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района	и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением

По мнению В. И. Васильева, учёт мнения населения при изменении границ, связанных с переходом территорий поселений или населенных пунктов от одного муниципального района к другому или населенных пунктов от одного поселения к другому поселению, гарантирован в большей степени, чем в случаях, когда такой переход не предусмотрен. Если же при изменении границ территории населённых пунктов входят в состав городских округов, то согласия населения, выраженного путём голосования, уже не нужно¹.

Изменения границ муниципальных образований могут считаться установленными лишь в том случае, если такое решение будет закреплено в законе субъекта Российской Федерации.

Таким образом законодательно закреплены особенности в порядке изменения границ муниципальных образований разных типов, исходя из того, влекут ли эти изменения отнесение территорий входящих в их состав населенных пунктов к территориям других муниципальных образований или не влекут.

Процедура преобразования муниципальных образований.

Статьей 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрена процедура преобразования муниципальных образований, там же конкретизированы формы преобразований муниципалитетов (объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса поселений и городских округов, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением, выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением).

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Как и в случае изменения территории муниципального образования, в зависимости от субъекта, выдвинувшего инициативу о преобразовании муниципального образования, различается порядок реализации такого рода инициативы.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ однозначно указывает, что в случае, если объединение поселений не влечёт изменения границ иных муниципальных образований, то для выявления мнения населения проведение референдума не требуется.

¹ Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. - 2 изд., перераб. и доп. - М.: "Юстицинформ", 2012.

Таблица 5

Субъекты инициативы о преобразовании муниципального образования			
Население муниципального образования	органы местного самоуправления	Органы государственной власти субъекта РФ	Федеральные органы государственной власти
Инициатива реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума	Инициатива оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти		

Так, часть 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ определяет, что в случаях **объединения двух и более поселений**, не влекущих изменения границ иных муниципальных образований, процедура объединения осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Аналогичным образом осуществляется **объединение поселения с городским округом** - с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа. Кроме того требуется учёт мнения населения муниципального района, которое выражается представительным органом соответствующего муниципального района (ч. 3.1 ст. 13).

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, также осуществляется с учётом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов (ч. 4 ст.13).

Объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учётом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением (ч. 3.2 ст.13).

Таблица 6

**Особенности процедур
преобразования муниципальных образований
путём их объединения**

Разновидности объединений		Порядок выражения согласия населения на преобразование путём объединения	
Объединение двух и более поселений (в т.ч. имеющих статус городских округов)	не влекущее изменения границ иных муниципальных образований	Осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений	
	влекущее изменение границ иных муниципальных образований	с согласия населения объединяемых поселений, выраженного путём голосования, либо на сходах граждан	с учётом мнения представительных органов каждого из объединяемых поселений
Объединение поселения с городским округом	не влекущее изменения границ иных муниципальных образований	Осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа	
	влекущее изменение границ иных муниципальных образований	с согласия населения объединяемых муниципальных образований, выраженного путём голосования, либо на сходах граждан	а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соотв. муниципального района

Объединение двух и более внутригородских районов	не влекущее изменения границ иных муниципальных образований	Осуществляется	
		с учётом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района	и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением
Объединение двух и более муниципальных районов	не влекущее изменения границ иных муниципальных образований	осуществляется с учётом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов	
	влекущее изменение границ иных муниципальных образований	Осуществляется с согласия населения поселений, входящих в объединяемые муниципальные районы, выраженного представительными органами соответствующих поселений	а также с учётом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соотв. муниципальных районов

Таким образом, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, конкретизируя конституционную формулу об "учёте мнения населения" при преобразовании муниципальных образований, использует дифференцированный подход к объединению муниципальных образований:

а) не влекущее изменения границ иных муниципальных образований - осуществляется с согласия населения каждого из муниципальных образований, выраженного представительным органом каждого из объединяемых муниципальных образований;

б) влекущее изменения границ иных муниципальных образований - с согласия населения объединяемых населённых пунктов, выраженного путём голосования, либо на сходах граждан с учётом мнения представительных органов каждого из объединяемых поселений.

Итак, при преобразовании муниципальных образований путём их объединения, как и в случае с изменением их границ, учёт мнения населения может быть как непосредственным (если это влечёт изменение границ иных муниципалитетов), так и через представительные органы местного самоуправления (если границы иных муниципальных образований не меняются).

Что же требуется при преобразовании муниципальных образований, если их объединение не влечет изменение границ иных муниципальных образований?

Во-первых, такого рода вопросы обязательно должны рассматриваться на публичных слушаниях, это требует статья 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. При этом инициаторами проведения публичных слушаний должны выступить представительные органы каждого из преобразуемых муниципальных образований.

Заметим, что результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер, т.е. представительный орган местного самоуправления может и не согласиться с рекомендацией комиссии о проведении публичных слушаний, если сочтёт такую рекомендацию недостаточно обоснованной. Бывают ситуации, когда мнения участников публичных слушаний разделяются, например, одни - за, другие против, другие вообще не определились. Если указанные группы участников публичных слушаний приблизительно равновелики, то какое решение принимать по результатам таких слушаний? В этой связи в окончательном виде мнение населения будет выражать представительный орган - Совет депутатов.

Таким образом, во-вторых, в обязательном порядке должно быть принято решение представительного органа, выражающее согласие населения на преобразование муниципального образования.

Итак, ***процесс преобразования муниципальных образований путём объединения представляет собой определенный процессуальный порядок производства и состоит из следующих основных этапов:***

1) выдвижение инициативы о преобразовании муниципального образования (от населения муниципального образования, или органов местного самоуправления, либо органов государственной власти субъектов Российской Федерации, или федеральных органов государственной власти);

2) выявление мнения населения (путём голосования жителей, или через процедуру публичных слушаний и решение представительных органов муниципальных образований);

3) принятие закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципальных образований и внесении изменений в региональный закон об административно-территориальном устройстве.

**Особенности процедур
преобразования муниципальных образований
путём их разделения**

<i>Разновидности разделения муниципальных образований</i>	<i>Порядок выражения согласия населения на преобразование муниципальных образований путём их разделения</i>	
Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений (ч.5. ст.13)	осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путём голосования, либо на сходах граждан	
Разделение муниципального района (ч. 6. ст. 13)	осуществляется с учётом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района	
Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов (ч. 6.1 ст. 13)	осуществляется	
	с учётом мнения населения образуемых внутригородских районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района	и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом

Рассмотрим ещё некоторые формы преобразования муниципальных образований, предусмотренные ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа с внутригородским делением в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований (ч. 6.2 ст. 13). Поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района.

Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, в соответст-

вии с их уставами, а также с учётом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения (ч. 6.3 ст.13).

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации 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 путём голосования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение.

При этом изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района (ч.7. ст.13)

Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учётом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов (ч. 7.1 ст.13).

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путём голосования (ч. 7.2 ст. 13).

По мнению некоторых экспертов "возможности трансформации одного вида муниципалитета в другой (городского округа в муниципальный район и наоборот) не нашли отражения в федеральном законодательстве". Такого мнения, например, придерживается Д. В. Бойков, который полагает, что "пробелы в законодательстве вызывают у властей

разного уровня желания и возможности посредством преобразования муниципальных структур решить какие-то собственные проблемы»¹.

Комментируемая позиция представляется ошибочной. Анализ положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ свидетельствует, что этот закон *прямо и чётко указывает на возможность объединения двух и более поселений (ч. 3 ст.13), поселения с городским округом (ч. 3.1 ст. 13), двух и более внутригородских районов (ч. 3.2 ст. 13), двух и более муниципальных районов (ч. 4. ст. 13).*

Д. В. Бойков также обращает внимание на то обстоятельство, что в комментируемом законе прямо не говорится о возможности объединения двух городских округов. Это действительно так, однако в силу статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ **городской округ является городским поселением**, значит правила части 3 статьи 13 указанного закона, регламентирующие порядок преобразования поселений, могут распространяться и на случаи объединения городских округов.

Что же касается процедуры преобразования муниципальных районов в городские округа, то в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ возможна позапная многоступенчатая процедура преобразований. Так, сначала городское поселение наделяется статусом городского округа, а все оставшиеся в муниципальном районе сельские поселения объединяются с этим городским округом. Затем упраздняются сначала сельские поселения, имеющие статус муниципальных образований, а затем и сам муниципальный район.

Так, согласно закона Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Озёрского муниципального района» были объединены территории городского поселения Озёры, сельского поселения Бояркинское, сельского поселения Клишинское без изменения границ территории Озёрского муниципального района².

В результате указанного объединения все сельские поселения утратили статус муниципальных образований, а в состав территории Озёрского муниципального района вошли один город и территории всех сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образо-

¹ Бойков Д. В. Преобразование различных типов муниципалитетов как механизм перераспределение ресурсов // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы международной научной конференции (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. I. — М.: РИОР, 2011. — С. 53-57.

² Закон Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Озёрского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье от 26 марта 2015 г.

ваниями. Городское поселение, образованное путём вышеуказанного изменения состава территории Озёрского муниципального района было наделено статусом городского округа (городской округ Озёры)¹.

Затем Постановлением Губернатора Московской области от 13 апреля 2015 года № 128-ПГ были упразднены сельские поселения Бояркинское и Клишинское Озёрского района Московской области, а указанные сельские населенные пункты были административно подчинены городу Озёры Озёрского района Московской области².

В завершении преобразования Озёрского района законом Московской области от 5 мая 2015 года № 72/2015-ОЗ город Озёры Озёрского района Московской области был отнесён к категории города областного подчинения Московской области. Одновременно этим же законом был упразднён Озёрский район Московской области как административно-территориальная единица Московской области³.

Очевидно, что подобная многоступенчатая процедура требует дополнительных существенных расходов местных бюджетов и длительного периода времени на проведение организационно-технических процедур, кроме того её тонкости могут быть понятны только специалистам в области муниципального права и муниципального управления.

Так, усомнившийся в правомерности процедуры преобразования Озёрского района Подмосковья гражданин О.Г.Сафронов направил в Московский областной суд заявление об оспаривании Закона Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ "Об организации ме-

¹ Закон Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Озёрского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье от 26 марта 2015 г.

² Постановление Губернатора Московской области от 13 апреля 2015 года № 128-ПГ "Об упразднении сельских поселений и включении сельских населенных пунктов сельского поселения Бояркинское и сельского поселения Клишинское Озёрского района Московской области в состав сельских населенных пунктов, административно подчиненных городу Озёры Озёрского района Московской области" // Официальный сайт Правительства Московской области: www.mosreg.ru.

³ Закон Московской области от 5 мая 2015 года № 72/2015-ОЗ "Об отнесении города Озёры Озёрского района Московской области к категории города областного подчинения Московской области, упразднении Озёрского района Московской области и внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" // Ежедневные Новости. Подмосковье от 14 мая 2015 г.

стного самоуправления на территории Озёрского муниципального района". Рассмотрев дело по существу 16 октября 2015 года Московский областной суд вынес решение, которым процедура преобразования Озёрского муниципального района в городской округ признана законной, а заявителю было отказано в удовлетворении иска.

Очевидно, что норма права должна быть четкой, недвусмысленной и ясной, определённой по форме и содержанию. Ясность изложения нормы права означает прежде всего логичность, простоту, полноту изложения, недвусмысленность формулировок. Если нормы написаны непонятно, ими сложно руководствоваться, что и влечёт судебные разбирательства.

В связи с этим задача конкретизации способов преобразования муниципальных образований в Российской Федерации остается актуальной. Так, Законодательным Собранием Пермского края в июне 2015 года в Государственную Думу внесён проект Федерального закона "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В пояснительной записке к этому законопроекту отмечается, что "установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ формы преобразования муниципальных образований не охватывают всех востребованных практикой форм оптимизации территориальной организации местного самоуправления и не в полной мере учитывают особенности организации муниципально-территориального устройства разных субъектов Российской Федерации".

Авторы законопроекта предлагают дополнить статью 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ новыми формами преобразования муниципальных образований:

- изменение статуса муниципального района и лишение входящих в его состав поселений статуса городского и (или) сельского поселения в связи с наделением муниципального района статусом городского округа;

- изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального района и наделением входящих в его состав поселений статусом городского и (или) сельского поселения;

Кроме того предлагается дополнить статью 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ новыми частями 3.3 и 3.4, устанавливающими порядок объединения двух и более городских округов, муниципального района с городским округом, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований.

Также предлагается дополнить статью 13 указанного закона новыми частями 7.3 и 7.4, устанавливающими порядок изменения статуса муниципального района и лишения статуса входящих в его состав поселений в связи с наделением муниципального района статусом городского

го округа; порядок изменения статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального района и наделения соответствующим статусом городских или сельских поселений, входящих в его состав.

Таблица 8

Предлагаемые части статей закона	Формулировки предлагаемых дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ
Ч. 3.3. ст. 13	"Объединение двух и более городских округов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения, выраженного представительным органом каждого из объединяемых городских округов. Объединение городских округов осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение городов, находящихся на территориях городских округов."
Ч. 3.4 ст. 13	"Объединение муниципального района с городским округом, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами поселений, входящих в состав муниципального района, а также с согласия населения, выраженного представительными органами муниципального района и городского округа. Муниципальный район, объединенный с городским округом, и поселения, входящие в состав муниципального района, утрачивают статус муниципальных образований. Объединение муниципального района с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого административный центр муниципального района утрачивает данный статус."

ч. 7.3. ст. 13	"Изменение статуса муниципального района и лишение входящих в его состав поселений статуса городского и (или) сельского поселения в связи с наделением муниципального района статусом городского округа осуществляются законом субъекта Российской Федерации при наличии условий, предусмотренных частью 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, с согласия населения каждого из поселений в составе муниципального района, выраженного представительными органами соответствующих поселений, и с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом муниципального района".
ч. 7.4. ст. 13	"Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального района и наделение входящих в его состав поселений статусом городского и (или) сельского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации при наличии условий, предусмотренных частью 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, с согласия населения городского округа, выраженного представительным органом городского округа. Изменение статуса городского округа осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого город, находящийся на территории городского округа, приобретает статус административного центра муниципального района."

Представляется, что принятие предлагаемых дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ позволит упростить и конкретизировать осуществление указанных форм преобразования.

Хочется остановиться ещё на одной законодательной инициативе. Так, 10 декабря 2014 года Правительством Российской Федерации в Государственную Думу был внесён проект Федерального закона № 768237-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Указанный законопроект был поддержан комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и 1 июля 2015 года принят Государственной Думой в 1-м чтении.

Авторы законопроекта отмечают, что **в большинстве случаев преобразование муниципальных образований осуществляется с согласия населения соответствующих муниципальных образований, выраженного их представительными органами.** Согласие населения, выражаемое путём голосования населения, осуществляемого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для проведения местного референдума, требуется в случаях разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений (ч. 5 ст. 13), изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения (ч. 7, ч. 7.2 ст. 13).

Законопроектом предлагается внести в части 7 и 7.2 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ изменения, в соответствии с которыми согласие населения на изменение статуса городского округа, городского и сельского поселений будет выражаться не путём прямого голосования, а опосредованно (путём принятия решений их представительными органами).

По мнению Правительства Российской Федерации, оптимизация процесса преобразования указанных видов муниципальных образований позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления оперативно принимать необходимые управленческие решения, не ущемляя при этом интересы населения. Это также будет способствовать сокращению расходов местных бюджетов на проведение голосования населения.

В этой связи рассмотрим целесообразность изменения форм учёта мнения населения при преобразовании муниципальных образований.

Как указывалось выше статьи 12 и 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ подчёркивают приоритетное значение мнения населения при установлении территориальных основ местного самоуправления.

Учёт мнения населения соответствующих территорий должен обеспечиваться в формах, установленных как федеральным законом, так и законами субъектов Российской Федерации. Например учёт мнения населения может осуществляться путём принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер. Также мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного (с помощью опроса, схода граждан и пр.), так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан.

На первый взгляд наиболее демократичной формой учёта мнения населения по смыслу части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации является референдум. Однако имеются и серьёзные недостатки этого варианта решения вопроса.

Главной проблемой при проведении референдумов является то, что нередко бывает трудно обеспечить явку населения для голосования. В соответствии с действующим законодательством на референдум должно прийти более 50% всех избирателей. В то же время у значительной части населения наблюдается отсутствие желания участвовать в любых голосованиях. В последние годы явка избирателей на муниципальных выборах составляет в среднем 35-40 %. Таким образом, при низкой явке населения референдум может не состояться.

Так, 8 ноября 2009 года в Нижегородской области проводился референдум по вопросу объединения города Бор и Борского района в единый городской округ. В сельских поселениях района явка была достаточной, она составила 19 тыс. 437 человек, или 59,47%, при этом "за" проголосовали 15 тыс. 356 человек, или 79% избирателей. Однако в городе Бор явка избирателей оказалась недостаточной - она составила 29 тыс. 983 человека или 48,39%, при этом "за" проголосовали 21 тыс. 960 человек или 73,24% избирателей. Согласно законодательству, для того чтобы голосование состоялось, в нем должны принять участие не менее 50% избирателей, при этом не менее 50% из них должны проголосовать за объединение. Таким образом, голосование от 8 ноября 2009 года по вопросу объединения города Бор и Борского района в единый городской округ было признано несостоявшимся¹.

Еще немного статистики по результатам проведённых референдумов. В единый день голосования 14 марта 2010 года на территории Алтайского края были проведены 9 местных референдумов, из них по 6 референдумам голосование признано несостоявшимся в связи с недостаточной явкой избирателей (от 36 % до 48 %). В тот же день в Курганской области в 9 муниципальных образованиях, а в Ростовской области в 16 муниципальных образованиях референдумы не состоялись из-за того, что в референдуме участвовало менее 50 процентов зарегистрированных участников референдума².

В 2014 году в 11 субъектах Российской Федерации было проведено 246 референдумов, из них были признаны несостоявшимися 78 референдумов (с явкой менее 50%), а по 3 референдумам с достаточной явкой вопрос референдума был признан не принятым (за вопрос

¹ http://www.gaga.su/e/main.cgi?pg=news_show_1.htm&news_n=549

² http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_140310/mest_referendum.html

проголосовало менее 50% участников референдума, принявших участие в голосовании)¹.

Заметим, что референдум должен состояться во всех объединяемых муниципалитетах. При этом, если большинство жителей одного из муниципалитетов выступают за объединение, а другого против - то по результатам референдума объединять муниципальные образования будет нельзя.

Так, в 2008 году вопрос об объединении двух городов столицы Чувашии Чебоксар и его города-спутника Новочебоксарска был вынесен на референдум. На референдуме, состоявшемся 2 марта 2008 года, за объединение городов республики проголосовали 160 180 чебоксарских избирателей, или 75,21%. Против высказались 48 134 человек, или 22,60% жителей Чебоксар, обладающих избирательным правом. Всего в столице Чувашии приняли участие в голосовании по объединению 212 983 избирателей, или 60,64%. В то же время, против объединения городов проголосовали 37 750 избирателей или 60,31 % жителей Новочебоксарска, принявших участие в голосовании. За объединение проголосовали 24 059 человек, что составило 38,43% от общего количества избирателей Новочебоксарска. Всего же в голосовании по объединению приняли участие 62 617 новочебоксарских избирателей, или 61,87% от общего числа избирателей. В результате объединение не состоялось, в то же время на проведение референдума было затрачено немало бюджетных средств².

Кроме того *процедура референдума сама по себе является несовершенной*. Например существует возможность нечёткого и запутанного формулирования вопроса, а также исключение возможных альтернатив решений выставленных на референдум вопросов.

В этой связи возможен учёт мнения и тем более получение согласия населения в форме решения представительного органа, однако это должно быть обеспечено специальной процедурой предварительного выявления мнения населения, например, в форме публичных слушаний, опроса и т.п., которые предшествовали бы решению представительного органа.

Ещё раз обратимся к практике Московской области по вопросу учёта мнения населения при осуществлении преобразований муниципальных образований. Закон Московской области от 31 января 2013 года № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области" детализирует порядок решения вопросов изменения

¹ <http://www.omsk.izbirkom.ru/way/1051726/sx/art/1077243/cp/1/br/>

² <http://www.regnum.ru/news/966579.html>

административно-территориального устройства¹. Так, в соответствии с частью 3 статьи 9 указанного закона принятие решений по вопросам изменения административно-территориального устройства производится с учётом мнения населения, проживающего на соответствующей территории, интересы которого непосредственно затрагивают указанные решения. Органы местного самоуправления выявляют мнение населения по предлагаемым вопросам изменения административно-территориального устройства путём проведения собраний или конференций граждан, либо методом опроса граждан. Порядок назначения и проведения собраний, конференций и порядок опроса граждан определяются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Однако есть исключение из указанных правил. Оно предусмотрено частью 3.1 статьи 9 рассматриваемого закона и введено сравнительно недавно (Законом Московской области от 21 марта 2014 года № 24/2014-ОЗ)². Это нововведение гласит, что "в случае, когда изменение административно-территориального устройства проводится на основании вступившего в силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования, мнение населения выражается решением Совета депутатов муниципального образования, принятым с учётом выявленного ранее мнения населения по соответствующему изменению территориальной организации местного самоуправления".

Эта норма фактически минимизирует предусмотренную частью 3 статьи 9 процедуру выявления мнения населения путём проведения собраний или конференций граждан, либо методом опроса граждан и позволяет мнение населения выражать решением Совета депутатов муниципального образования (но принятым с учётом выявленного ранее мнения).

¹ Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области" (принят постановлением Московской областной Думы от 17 января 2013 г. № 3/40-П) // Ежедневные новости. Подмоскowie от 12 февраля 2013 г., № 24.

² Закон Московской области от 21 марта 2014 года № 24/2014-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" (принят постановлением Московской областной Думы от 13 марта 2014 г. № 7/82-П) // Российская газета от 23 марта 2014 г.

Как же учитывать выявленное ранее мнение об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования, областной закон не конкретизирует. В этой связи обратимся к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, пункт 4 части 3 статьи 28 которого определяет, что вопросы о преобразовании муниципального образования должны выноситься на публичные слушания. Таким образом, если при преобразовании муниципального образования не меняются границы иных муниципальных образований и данный вопрос выносился на публичные слушания, то мнение населения выражается решением Совета депутатов муниципального образования, принятым с учётом выявленного ранее на публичных слушаниях мнения населения.

Таким образом, сегодня субъекты Федерации и Правительство Российской Федерации предлагают упрощение процедур учёта мнения населения, в ряде случаев ограничивая их проведением публичных слушаний и отдавая право выражения мнения населения депутатам муниципальных образований.

3. Анализ судебной практики по вопросам, возникающим при объединении муниципальных образований в Московской области

Вопросы преобразования городского округа Королёв и городского округа Юбилейный путём их объединения не могли не стать предметом судебных разбирательств, поскольку это было первое объединение городских округов не только в Подмосковье, но и в современной России. Кроме того это объединение было осуществлено без процедуры референдума, что озаботило отдельных горожан.

Так, в августе 2014 года Николаев Е.В., проживающий в г. Королёв Московской области, обратился в Московский областной суд с заявлением о признании недействующими Закона Московской области от 21 мая 2014 года № 53/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Королев и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования"¹ и Закона Московской области от 21 мая 2014 года № 54/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Королёв и Юбилейный и внесении изменения в Закон Московской области "Об администра-

¹ Закон Московской области от 21 мая 2014 года № 53/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" // Российская газета от 23 мая 2014 г.

тивно-территориальном устройстве Московской области"¹.

Обосновывая свои требования, заявитель Николаев Е. В. привёл доводы, что оспариваемые им законы Московской области, по его мнению, нарушают конституционные права на осуществление местного самоуправления, поскольку были приняты без учета мнения населения, т.е. в нарушение требований статьи 131 Конституции Российской Федерации. Кроме того, по мнению заявителя, оспариваемые законы противоречат Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который не содержит положений, регулирующих объединение двух городских округов.

Однако Московский областной суд, не согласился с утверждениями заявителя, что осуществление гражданами местного самоуправления возможно только посредством проведения местного референдума, и признал его доводы необоснованными.

Московский областной суд указал, что предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" порядок реализации инициативы органа местного самоуправления преобразования муниципальных образований был полностью соблюден. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 13 указанного федерального закона объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Пункт 4 части 3 статьи 28 того же Федерального закона определяет, что вопросы о преобразовании муниципального образования должны выноситься на публичные слушания.

Московский областной суд также установил, что 11 декабря 2013 года Советом депутатов города Королёва Московской области от 11 декабря 2013 года была рассмотрена и поддержана инициатива главы города Королева о преобразовании муниципального образования г. Королёв путём его объединения с муниципальным образованием г. Юбилейный в единое муниципальное образование. 21 января 2014 года по данному вопросу в городском округе Королёве были проведены публичные слушания, а 7 апреля 2014 года городским Советом депутатов с учётом

¹ Закон Московской области от 21 мая 2014 года № 54/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Королев и Юбилейный и внесении изменения в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области"// Российская газета от 23 мая 2014 г.

заклучения о результатах публичных слушаний, было принято решение № 83/344 "О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный путём их объединения".

28 января 2014 года инициатива главы городского округа Королёв об объединении городских округов Королёв и Юбилейный также была рассмотрена Советом депутатов города Юбилейный, который своим решением № 210 назначил проведение публичных слушаний по вопросу преобразования муниципальных образований. Публичные слушания по данному вопросу в городском округе Юбилейный состоялись 28 февраля 2014 года, с учётом их результатов 8 апреля 2014 года Совет депутатов города Юбилейный принял решением № 233 которым также была поддержана инициатива главы города Королёв и дано согласие на преобразование городского округа Королёв и городского округа Юбилейный путём их объединения.

На основании вышеизложенного Московский областной суд пришёл к выводу, что предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" порядок реализации инициативы органа местного самоуправления о преобразовании муниципальных образований был полностью соблюден. При этом *мнение населения городского округа Королёв и городского округа Юбилейный было учтено и выражено в установленном законом порядке - посредством принятия решений представительными органами данных муниципальных образований.*

Московский областной суд обратил внимание и на тот факт, что в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 8 Закона Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области" объединение городов областного подчинения относится к ведению Московской областной думы. Согласно частям 2, 3.1, 4, 5 статьи 9 указанного закона изменение административно-территориального устройства может осуществляться по инициативе Губернатора Московской области, комитетов Московской областной думы, органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также на основании вступившего в законную силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования¹.

¹ Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области" // "Ежедневные новости. Подмосковье" от 12 февраля 2013 г., № 24.

Законом Московской области от 31 января 2013 года № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области" (ч. 3 ст. 9) установлено, что в случае, когда изменение административно-территориального устройства проводится на основании вступившего в силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования, мнение населения выражается решением Совета депутатов муниципального образования, принятым с учетом выявленного ранее мнения населения по соответствующему изменению территориальной организации местного самоуправления.

Московский областной суд также признал несостоятельными доводы заявителя о том, что нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, регламентирующие порядок преобразования городских поселений, не могут распространяться на случай объединения городских округов. При этом суд указал, что *согласно статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ городской округ также является городским поселением, следовательно процедура преобразования городских поселений применима в случаях объединения городских округов.*

Кроме того Московский областной суд посчитал необоснованным и утверждение заявителя о том, что осуществление гражданами местного самоуправления возможно только посредством проведения местного референдума. При этом суд обратил внимание на тот факт, что, *согласно части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами не только путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, но также и через выборные и другие органы местного самоуправления, а именно это и было осуществлено при объединении городских округов Королёв и Юбилейный.*

Московский областной суд обоснованно сделал вывод о том, что оспариваемые заявителем Николаевым Е. В. законы Московской области были приняты в пределах компетенции органов государственной власти Московской области и не противоречат нормативно-правовым актам имеющим большую юридическую силу.

Решением Московского областного суда от 20 октября 2014 года Николаеву Е. В. было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими Законов Московской области от 21 мая 2014 года № 53/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" и от 21 мая 2014 года № 54/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Королев и Юбилейный и внесении изменения в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области".

В последующем законность принятого Московским областным судом решения рассматривала Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, которая сочла его правильным. Так, в Определении от 4 февраля 2015 года № 4-АПГ14-23 Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что *объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений* (ч. 3 ст. 13 131-го ФЗ)¹.

Суд установил, что принятию Советами депутатов городских округов Королёв и Юбилейный предшествовали публичные слушания по данному вопросу, проведённые в каждом из объединяемых городских округах, что соответствуют пункту 4 части 3 статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". С учётом результатов публичных слушаний представительные органы г. Королёва и г. Юбилейный приняли решения о преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный путём их объединения. *Таким образом мнение населения было выражено в решениях указанных Советов депутатов о поддержке инициативы главы города Королёв на преобразование городского округа Королёв и городского округа Юбилейный путём их объединения.*

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации также были проверены и отклонены, как основанные на ошибочном толковании норм материального права, утверждения заявителя о том, что положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, регламентирующие порядок преобразования городских поселений, не могут распространяться на случаи объединения городских округов. В этой связи Суд указал, что поскольку в силу статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ городской округ является городским поселением, то объединение муниципальных образований: городской округ Королёв и городской округ Юбилейный в статусе городского округа возможно на основании части 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ по правилам, установленным для объединения поселений.

При объединении городских округов Балашиха и Железнодорожный также не обошлось без судебных разбирательств. Так, житель Балашихи Горячев А. А. обратился в Московский областной суд с заявлением о признании недействующим Закона Московской области от 30 де-

¹ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=420918>

кабря 2014 г. № 208/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования"¹. Также в Московский областной суд с заявлениями о признании также недействующими указанных законов обратились жители города Железнодорожного Попова Л.Г., Ильин А.С., Осипова Н.В., Бабуцак А.В. и Горбунова В.В.

Гражданские дела по заявлениям Горячева А.А., Поповой Л.Г. и Ильина А.С., Осиповой Н.В., Бабуцак А.В., Горбуновой В.В. определениями Московского областного суда от 11 июня 2015 года и 30 июня 2015 года объединены в одно производство. Заявители указывали на нарушение их прав на осуществление местного самоуправления путем волеизъявления, в порядке, установленном законодательством.

Горячев А.А. утверждал, что при принятии Закона от 30 декабря 2014 г. № 208/2014-ОЗ не было выявлено мнение населения. По его мнению, депутаты Совета депутатов городского округа Балашиха не могли выражать мнение населения, поскольку в их предвыборных программах отсутствовал тезис об объединении муниципалитетов. Также Горячев А.А. утверждал, что положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ регламентирующие порядок преобразования городских поселений, не могут распространяться на случаи объединения городских округов.

В свою очередь жители города Железнодорожного Попова Л.Г., Ильин А.С., Осипова Н.В., Бабуцак А.В. и Горбунова В.В. утверждали, что органы местного самоуправления городского округа Железнодорожный не выражали самостоятельной инициативы по преобразованию городского округа Железнодорожный, оно было произведено по инициативе другого муниципального образования, а это, по их мнению, противоречит пункту 2 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления, части 1 статьи 132 и 133 Конституции Российской Федерации, а также части 3 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. Заявители также аргументировали, что при принятии оспариваемого ими Закона Московской области от 30 декабря 2014 г. № 208/2014-ОЗ была нарушена процедура его принятия в части получения согласия населения. Так, проведенные в городском округе Железнодорожный публичные слушания по вопросу его преобразования, послужившие основанием для принятия Советом депутатов решений о поддержании законо-

¹ Закон Московской области от 30 декабря 2014 г. № 208/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный, о статусе и установления границы вновь образованного муниципального образования" // Ежедневные Новости. Подмосковье, № 7 от 20 января 2015 г.

дательной инициативы городского округа Балашиха по внесению в Московскую областную думу оспариваемого проекта закона, а в дальнейшем и основанием для принятия закона о преобразовании и объединении городов не могли явиться основанием для выражения Советом депутатов согласия населения городского округа Железнодорожный, поскольку публичные слушания носят рекомендательный характер и не являются способом исполнения нормы части 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. По убеждению заявителей способом исполнения указанной нормы является голосование, предусмотренное порядком статьи 24 указанного закона.

Московский областной суд не согласился с доводом заявителей о необходимости выявлении мнения населения путем проведения референдума, поскольку объединение поселений производится по региональному законодательству, которое предполагает процедуру согласия населения, выраженного представительным органом местного самоуправления.

В обоснование своей правовой позиции суд констатировал, что в соответствии с пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Подпунктом "л" пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрено, что законом субъекта Российской Федерации устанавливается административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который также определяет государственные гарантии его осуществления.

Судом было установлено, что главой городского округа Балашиха в рамках оптимизации и совершенствования муниципального управления в Московской области выдвинута инициатива о преобразовании муниципального образования городской округ Балашиха путём его объединения с городским округом Железнодорожный в единый городской округ.

Решением Совета депутатов городского округа Балашиха Московской области от 9 октября 2014 года № 3/6 "Об инициативе преобразования муниципального образования городской округ Балашиха" одобрена инициатива главы города Балашиха о преобразовании муниципального образования городской округ Балашиха путём его объединения с муниципальным образованием городской округ Железнодорожный Московской области.

Решением Совета депутатов городского округа Железнодорожный Московской области от 15 октября 2014 года № 09/61 "О рассмотрении инициативы преобразования муниципального образования "городской округ Балашиха Московской области" путём объединения с муниципальным образованием "городской округ Железнодорожный Московской области" поддержана инициатива главы города Балашиха Московской области, одобренная вышеуказанным решением Совета депутатов.

По вопросу преобразования муниципальных образований данными решениями было назначено проведение публичных слушаний в городских округах. В соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были проведены публичные слушания по данному вопросу в городском округе Балашиха и городском округе Железнодорожный. Мнение населения как городского округа Балашиха, так и городского округа Железнодорожный было выражено в решениях Советов депутатов о поддержке инициативы главы города Балашиха на преобразование городских округов путём их объединения.

Проанализировав положения действующего законодательства, суд пришел к выводу о том, что поскольку городской округ является городским поселением, то объединение муниципальных образований городской округ Балашиха и Железнодорожный в статус городских округов возможно на основании части 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ по правилам для объединения поселения.

Также суд указал, что поскольку объединение городских округов не повлекло за собой изменение границ иных муниципальных образований, то необходимости согласия населения населенных пунктов, выраженного путем голосования (референдума), законодательством не требуется, так как в данном случае в соответствии с частью 2 статьи 13

Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ согласие населения выражается путем принятия решения представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Судом были проверены и отклонены, как основанные на ошибочном толковании норм материального права, утверждения заявителей о том, что положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, регламентирующие порядок преобразования городских поселений, не могут распространяться на случаи объединения городских округов.

Поскольку в силу статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ городской округ является городским поселением, то объединение муниципальных образований: городской округ Балашиха и городской округ Железнодорожный в статусе городского округа возможно на основании части 3 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ по правилам, установленным для объединения поселений.

Суд подчеркнул, что одним из способов выявления мнения населения являются публичные слушания. С учётом результатов публичных слушаний представительные органы городских округов и приняли решения о преобразовании городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный путем их объединения. Таким образом, предусмотренный Федеральным законом № 131-ФЗ порядок реализации инициативы органа местного самоуправления о преобразовании муниципальных образований был полностью соблюден.

Суд напомнил, что согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учёт мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, и исходя из того, что процедуры, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов, федеральный законодатель предусмотрел в их числе проведение публичных слушаний и закрепил перечень вопросов, по которым оно является обязательным, т.е. не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц¹.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2011 г., № 2.

Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Таким образом, публичные слушания являются одним из способов выявления мнения населения.

Решением Московского областного суда от 8 июля 2015 г. по делу № 3-478/15 было отказано в удовлетворении заявления Горячева А.А., Поповой Л.Г. и Ильина А.С., Осиповой Н.В., Бабуцак А.В., Горбуновой В.В. о признании недействующими Закона Московской области № 208/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" и Закона Московской области № 209/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Балашиха и Железнодорожный и внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области".

4. Структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти Московской области

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" указывает, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом в структуре органов местного самоуправления обязательно должны быть не только представительный орган, но и глава муниципального образования и местная администрация.

Ещё в 1996 году Конституционный Суд Российской Федерации указал, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъекта Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного

самоуправления¹.

В Московской области, как и в иных субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления формируются не только в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и иными законами Российской Федерации, но также в соответствии с законодательством Московской области и уставами самих муниципальных образований.

В этой связи возникает вопрос о пределах самостоятельности муниципалитетов Московской области при формировании структуры органов местного самоуправления. Этот вопрос стал актуальным в условиях реформы местного самоуправления, проводимой в настоящее время губернатором Подмосковья А.Ю.Воробьевым.

Многие эксперты считают, что губернатор А. Ю. Воробьев выстраивает собственную вертикаль власти, при этом без широких консультаций с местными элитами. Очевидно, что при губернаторе Б. В. Громе в Московской области органы местного самоуправления были более самостоятельны. Теперь же областные власти выстраивают жёсткую властную вертикаль, для чего предлагают муниципалитетам собственное видение модели местного самоуправления. Действия губернатора А. Ю. Воробьева действительно направлены на создание более сильного централизованного управления регионом.

Однако следует учитывать, что *необходимость подавления излишней самостоятельности муниципалитетов объективно обусловлена нынешними экономическими трудностями, когда требуется оперативное принятие антикризисных решений и усиление контроля за муниципальными образованиями со стороны областных властей.*

Централизация управления предполагает его сосредоточение в одном центре, создание иерархической структуры управления в которой преобладают вертикальные связи, при этом верхние уровни обладают определяющими полномочиями в принятии решений, а сами эти решения строго обязательны для нижних уровней. Хороша ли такого рода система управления и насколько она приемлема в области муниципального управления? История отечественного государственного и муниципального управления свидетельствует о том, что для быстрого решения сложных и глобальных проблем централизация управления просто необходима. Такая форма себя хорошо зарекомендовала в переломные периоды, когда требовался рывок для выхода государства на новый качественный уровень, победы в войне или преодоления кризиса. Не-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" // "Российская газета" от 17 февраля 1996 г., № 33.

вольно напрашиваются аналогии, связанные с эпохами Петра Великого, Ивана Грозного и Иосифа Сталина. Жесткая централизация также необходима на переходном этапе, когда не наработан еще опыт защитных механизмов от недобросовестных чиновников, на волне народных выборов пришедших во власть. Идея необходимости укрепления «вертикали власти» в современной России неоспорима, поскольку это объективно связано с экономическими, геополитическими и другими факторами. В этой связи следует учитывать, что общее выстраивание вертикали власти в Российской Федерации дошло и до местного самоуправления, сначала в Москве, а теперь и в Московской области, а в дальнейшем неизбежно будет распространяться на другие субъекты Российской Федерации. Децентрализованная модель управления, безусловно мягче, демократичнее и конечно она больше нравится местным элитам, но часто приводит к местничеству (ориентации на весьма узкие местные интересы), вседозволенности и распространении коррупции.

Ещё М. Дюверже заметил, что голосование по мажоритарному принципу с одномандатными округами явно ведет к децентрализации, отдавая приоритет узко местническим позициям и личности кандидатов, которые могут стать независимыми от центра. Голосование же по партийным спискам (принцип пропорционального представительства), способствует централизации¹.

Заметим, что ранее в ряде подмосковных муниципалитетов с сильной экономикой у местных руководителей действительно были обширные полномочия, за что их нередко именовали "местными князьками". Эти руководители, контролируя серьезные местные бюджеты могли проводить самостоятельную расходную политику, но нередко это приводило к коррупционным правонарушениям. По нашим данным только за последние годы в Московской области за совершение преступлений осуждено более 20 глав городов, районов и сельских поселений (см. табл. 2), также в отношении ряда бывших руководителей органов местного самоуправления ведётся следствие.

Порождённое административным произволом местных чиновников недоверие населения к органам местного самоуправления породило у многих жителей Подмоскovie ожидание перемен в том числе и в порядке избрания глав муниципальных образований Московской области.

¹ См.: Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. - М.: Академический Проект, 2000. - 538 с.

**Сведения о бывших руководителях
органов местного самоуправления Московской области,
в отношении которых судами вынесены обвинительные приговоры**

Дата вынесения приговора, наименование суда	Фамилия осуждённого, ранее занимаемая муниципальная должность	Совершённое преступление (статья УК РФ)	Назначенное наказание
10 июля 2008 г. Сергиево-Посадский городской суд	Упырёв А.А., бывший глава Сергиево-Посадского р-на	причинение особо крупного имущественного ущерба путём обмана или злоупотребления доверием (ч. 2 ст. 165 УК РФ)	Штраф в размере 200 тыс. рублей
10 июля 2008 г. Сергиево-Посадский городской суд	Гончаров В.Д., бывший глава Сергиево-Посадского р-на	превышение должностных полномочий, совершенное главой органа местного самоуправления (ч.2 ст.286 УК РФ)	штраф в размере 250 тыс. рублей
23 июня 2009 г., Московский горский суд; 18 марта 2010 года Пушкинский городской суд	Булгаков М.Б., бывший глава г. Красноармейска	получение взятки в крупном размере (ч. 4 ст. 290 УК РФ); злоупотребление должностными полномочиями, совершенное главой органа местного самоуправления (ч. 2 ст.285 УК РФ)	7,8 лет лишения свободы в ИК строгого режима, со штрафом в размере 500 тыс. руб.
23 ноября 2009 г., Московский горский суд	Плешань А.С., бывший глава г. Старая Купавна	получение взятки в крупном размере (п."г" ч. 4 ст. 290 УК РФ)	7 лет лишения свободы в ИК строгого режима
25 ноября 2009 г. Московский областной суд	Попов Н. П., бывший глава с.п. Царёвское Пушкинского р-на	покушение на получение взятки главой органа местного самоуправления (ч. 3, ст.30, ч. 3 ст.290 УК РФ)	5 лет лишения свободы (условно) с испытательным сроком 3 года
30 декабря 2009 г. Московский областной суд	Гусев А.Ю., бывший глава с.п. Селятино Наро-Фоминского р-на	превышение должностных полномочий главой органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 286 УК РФ)	6 лет лишения свободы (условно) с испытательным сроком на 5 лет
10 февраля 2010 г., Пушкинский городской суд	Башкирцев В.И., бывший глава Пушкинского р-на	превышение должностных полномочий и растрата имущества в особо крупном размере (ч.2 ст. 286 и ч.4 ст.160 УК РФ)	5,3 года лишения свободы (условно) с испытательным сроком 3 года
3 марта 2010 г., Московский областной суд	Рябченков В.В., бывший глава г. Андреевка Солнечногорского р-на	получение взятки в особо крупном размере (ч.4 ст.290 УК РФ)	7 лет лишения свободы
25 мая 2010 г., Талдомский городской суд	Скибина Л.Н., бывшая глава г.п. Северный Талдомского р-на	превышение должностных полномочий главой органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 286 УК РФ)	штраф в размере 110 000 руб.
26 мая 2010 г., Басманный суд города Москвы	Жданов А.А., бывший глава с.п. Белоозёрск Воскресенского р-на	мошенничество в особо крупном размере (ч. 4 ст. 159 УК РФ)	6 лет лишения свободы
11 мая 2011 г., Московский областной суд	Дубинин С.А., бывший глава г. Щербинка	превышение должностных полномочий главой органа местного самоуправления (ч.2 ст. 286 УК РФ)	2 года лишения свободы (условно)

8 июня 2011 г., Московский областной суд	Шматко А.Н., бывший глава г. Озёры	взятка в особо крупном размере, сопряженная с вымогательством (п.п."в, г" ч.4 ст. 290 УК РФ)	7 лет лишения свободы в ИК строгого режима, со штрафом в размере 1 млн. руб.
2 сентября 2011 г., Московской области суд	Чернышов Д.С., бывший глава г. Яхрома Дмитровского р-на	превышение должностных полномочий (ч. 2 ст. 286 УК РФ)	штраф в размере 200 тыс. руб.
7 октября 2011 г., Королевский городской суд	Морозенко А.Ф., бывший глава г. Королёв	нецелевое расходование бюджетных средств, в особо крупном размере (п. «б» ч. 2 ст. 285.1 УК РФ), отказ в предоставлении информации Счётной палате (ч. 1 ст. 287 УК РФ)	3 года лишения свободы (условно), штраф в размере 500 тыс. руб.
30 марта 2012 г., Московский областной суд	Слепцов Ю.Ф., бывший глава г. Воскресенск	получение взятки и превышение полномочий (ст. 290 и ст. 286 УК РФ)	штраф в размере 18,1 млн. руб.
24 сентября 2012г. 24 января 2013 г. и 18 мая 2015 г. Можайский городской суд	Склюева М.В., бывшая глава с.п. Бородинское Можайского р-на	6 преступлений в виде мошенничества (ч.4 ст.159 УК РФ) и превышения должностных полномочий (ст. 286 УК РФ)	6,3 лет лишения свободы со штрафом в размере 500 тыс. руб.
18 июня 2013 г., Можайский городской суд	Соболев Н.Б., бывший глава с.п. Клементьевское Можайского р-на	покушение на получение взятки в особо крупном размере (ч. 3 ст. 30, ч.5 ст. 290 УК РФ)	4 года лишения свободы в ИК строгого режима, со штрафом в размере 3 млн. руб.
25 декабря 2013 г., Солнечногорский городской суд	Соломатин В.К., бывший глава г. п. Андреевка Солнечногорского р-на	покушение на получение взятки в особо крупном размере (ч. 3 ст. 30, ч. 6 ст. 290 УК РФ) и мошенничество в особо круп- ном размере (ч. 4 ст.159 УК РФ)	6 лет лишения свободы со штрафом в размере 4 млн. 650 тыс. руб.
30 сентября 2014 г., Раменский городской суд	Ломов М.А., бывший глава с.п. Верейское Раменского р-на	покушение на мошенничество и мошенничество в особо крупном размере (ст. 30 ч.3, ст.159 ч.3; ст.159 ч.4; ст.159 ч.4 УК РФ)	2 года лишения свободы (условно) с испытательным сроком на 3 года
2 февраля 2015 г., Видновский городской суд	Троицкий С.Н., бывший глава г. Видное	получение взятки в особо крупном размере с вымогательством (ч. 5 ст. 290 УК РФ)	8 лет лишения свободы в ИК строгого режима, со штрафом в размере 60 млн. руб.
23 марта 2015 г., Щёлковский городской суд	Озеров Н.Н., бывший глава пос. Загорянский Щёлковского р-на	получение через посредника взятки в крупном размере с вымогательством (ч. 5 п.п. «б, в» ст. 290, п.п. «б, в» ч.5 ст. 290, ч.6, ст. 290 УК РФ)	8,5 лет лишения свободы в ИК строгого режима со штрафом в 400 млн. руб., с лишением гос. наград
2 сентября 2015 г., Воскресенский городской суд	Калинников А.М., бывший глава Воскресенского р-на	мошенничество в крупном размере (ч.3 ст. 159 УК РФ)	3 года лишения свободы
30 сентября 2015 г., Раменский городской суд	Приймак В.В., бывший глава с.п. Константиновское Раменского р-на	мошенничество в особо крупном размере (ч. 4 ст. 159 УК РФ)	3,5 года лишения свободы

Как известно, до недавнего времени федеральное законодательство, и в частности 131-ФЗ, не давали возможности региональной власти для маневра в вопросах снятия и назначения глав муниципальных образований. Принятые в мае 2014 года изменения в 131-ФЗ позволяют расширить эти возможности. Спустя три дня после того, как глава государства поставил визу на обновленной редакции Федерального закона №131-ФЗ, депутаты Московской областной думы сразу в трёх чтениях приняли закон от 2 июня 2014 г. № 55/2014-ОЗ "О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области". *Указанный закон поделит подмосковные муниципалитеты на четыре зоны: в первой сохраняются прямые выборы глав населением, при этом глава одновременно входит в совет депутатов и является его председателем; во второй глава избирается населением, при этом одновременно возглавляет местную администрацию (это уже становится редкостью в Подмосковье). Третья, самая многочисленная группа муниципальных образований - где уже нет прямых выборов глав, они избираются представительными органами муниципальных образований из своего состава и исполняют полномочия их председателей. И наконец, четвёртая зона, это муниципальные образования в которых глава отбирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, при этом он возглавляет местную администрацию. Таким образом, основная идеология этого закона состоит в том, чтобы уйти от единоличного управления территориями, когда глава муниципалитета по умолчанию является ещё и руководителем местной администрации¹.*

¹ Рыбникова И. В ряде городов области отменили прямые выборы глав // Российская Газета, №6395 от 3 июня 2014 г.

17 сентября 2015 года Московская областная дума приняла закон Московской области от 23 сентября 2015 года № 145/2015-ОЗ, которым был скорректирован порядок формирования представительных органов муниципальных районов Московской области. Согласно поправкам, главы Зарайского, Коломенского, Лотошинского и Можайского муниципальных районов, а также городского округа Котельники, городских поселений Волоколамск Волоколамского муниципального района, Воскресенск Воскресенского муниципального района, Сергиев Посад Сергиево-Посадского муниципального района избираются представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняют полномочия его председателя. Кроме того, главы Пушкинского муниципального района и городского округа Серпухов будут избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавлять местную администрацию. Такой же порядок установлен в Ногинском и Серебряно-Прудском муниципальных районах, в городских округах Балашиха, Лобня, Лыткарино, Озёры, Фрязино и Электросталь, а также в сельском поселении Бородинское Можайского муниципального района.

По мнению подмосковных властей, идеальной системой управления является институт сити-менеджмента, при котором в муниципалитете появляются два руководителя: избранный населением или советом депутатов глава и назначаемый по согласованию с губернатором руководитель администрации.

Прямые выборы мэра, который одновременно обладает функциями руководителя городской администрации, в настоящее время остаются только в одном городе Подмосковья - Реутове. Таким образом, в настоящее время в Подмосковье существенно меняется роль сити-менеджеров, на эти должности должны прийти не политики, а хозяйственники с опытом управления в сфере финансов и экономики.

**Порядок избрания
глав муниципальных образований Московской области**

Глава муниципального образования			
избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя	избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию	избирается представительным органом муниципального образования Московской области из своего состава и исполняет полномочия его председателя	избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, и возглавляет местную администрацию
муниципальные районы: Одинцовский; Шатурский. городские округа: Дубна; Ивантеевка; Королёв; Орехово-Зуево. городские поселения: Белоозёрский; Большие Дворы; Воскресенск; Кашира; Луховицы; Павловский Посад; Ступино.	муниципальные районы: Дмитровский; Ленинский; Луховицкий; Сергиево-Посадский; Солнечногорский. городские округа: Реутов.	муниципальные районы: Воскресенский; Зарайский; Истринский; Каширский; Клинский; Коломенский; Люберецкий; Ступинский; Щёлковский. городские округа: Жуковский; Коломна; Котельники; Протвино; Пущино; Химки; Черноголовка. городские поселения: Андреевка; Ашукино; Богородское; Большие Вязёмы; Вербилки; Видное; Волоколамск; Воскресенск; Голицыно; Дедовск; Егорьевск; Жилёво; Загорянский; Зарайск; Заречье; Зеленоградский; Истра; Клин; Красково; Краснозаводск; Кубинка; Лесной; Лесной Городок; Ликино-Дулёво; Люберцы; Малино; Малаховка; Менделеево; Михнево; Монино; Новоивановское; Оболенск; Одинцово; Октябрьский; Ожерелье; Пересвет; Поварово; Правдинский; Пушкино; Раменское; Ржавки; Свердловский; Сергиев Посад; Серебряные Пруды; Скорopusковский; Снегири; Солнечногорск; Софрино; Талдом; Томилино; Фряново; Хотьково; Черкизово; Шатура; Шаховская; Электроугли; Яхрома (всего 58). сельские поселения Московской области (все, кроме Бородинское - всего 48)	муниципальные районы: Ногинский; Пушкинский; Серебряно-Прудский. городские округа: Балашиха; Лобня; Лыткарино; Озёры; Серпухов; Фрязино; Электросталь. сельские поселения: Бородинское

Таблица 11

**Порядок формирования
представительных органов муниципальных районов
Московской области**

Порядок формирования представительных органов муниципальных районов Московской области	Представительный орган муниципального района формируется	
	из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства	путём избрания на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании
Муниципальные районы	Воскресенский; Зарайский; Истринский; Клинский; Коломенский; Лотошинский; Люберецкий; Одинцовский; Пушкинский; Солнечногорский; Ступинский.	Дмитровский; Ленинский; Луховицкий; Сергиево-Посадский; Шатурский; Щёлковский.

Также законом Московской области от 2 июня 2014 г. № 55/2014-ОЗ на территории Московской области **установлен единый срок полномочий для представительных органов и глав муниципальных образований Московской области - пять лет.**

5. Вопросы компетенции местного самоуправления

Компетенция - это содержание либо объем полномочий, которыми обладает орган местного самоуправления или его должностное лицо, и которые фиксируются в соответствующем юридическом документе. Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, ограничивает его самостоятельность пределами его полномочий.

В настоящее время общие подходы к определению компетенции местного самоуправления обозначены в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Из всех вопросов компетенции указаны только *предметы ведения местного самоуправления*.

В соответствии со статьёй 6 указанного Федерального закона в ведении муниципальных образований находятся, прежде всего, вопросы местного значения, к которым, в частности, отнесены: принятие и изменение уставов муниципальных образований и контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений и др.

В настоящее время, согласно Федерального закона №131-ФЗ, для сельских поселений осталось 13 вопросов местного значения, 37 - для городских поселений, 38 - для муниципальных районов и 44 закреплено за городскими округами. При этом некоторые полномочия для их решения можно передавать на региональный уровень. К неотъемлемым же полномочиям относятся принятие устава и бюджета муниципалитета, изменение границ, управление муниципальным имуществом, учреждение СМИ, межмуниципальная деятельность — всего 16 полномочий.

1 января 2015 года вступил в силу закон Московской области от 24 июля 2014 года № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области». На этапах обсуждения и принятия данного закона губернатор Московской области А.Ю.Воробьёв подчеркивал, что Правительству и местным администрациям необходимо выработать принцип «двух ключей», когда обе стороны договариваются о своих шагах в том или ином направлении, а не вынуждены исправлять чьи-то ошибки. Так же было подчеркнуто, что в Московской области создан эффективный институт – Градостроительный совет, – в рамках которого планируется коллегиальное обсуждение проектов генпланов районов, округов и поселений, что передача полномочий позволит увеличить объём консолидированного бюджета Московской области и снизить коррупционные риски.

Согласно этому закону все самые важные вопросы жизни Подмосковья выведены из-под контроля местного самоуправления и переданы на усмотрение и решение Правительству Московской области сроком на 5 лет. Прежде всего это вопросы градостроительной политики и распоряжения землей.

Так, в градостроительной политике Правительству Московской области переданы полномочия по утверждению Генеральных планов городских и сельских поселений; подготовке планов землепользования и застройки; подготовке и утверждению документации по планировке территории; утверждению ГПЗУ; выдаче разрешений на строительство, на ввод объекта в эксплуатацию и пр.

Также из ведения местного самоуправления выведены следующие полномочия в земельной сфере: распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена; принятие решения по переводу земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую; принятию решения об изменении одного вида разрешенного использования на другой; принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и пр.

Перераспределение указанных полномочий позволит оградить органы местного самоуправления от давления крупных застройщиков и землевладельцев, снизит нагрузку на местные бюджеты, а также позволит реализовывать единую политику в различных сферах на территории Московской области.

Кроме того, с 1 января 2015 года часть полномочий органов местного самоуправления поселений, определённых Федеральным законом № 131-ФЗ, переданы органам местного самоуправления муниципальных районов и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Теперь не города, а районы отвечают за создание условий для предоставления транспортных услуг и организацию транспортного обслуживания населения. Также районные власти несут ответственность и за библиотечную сферу; подготовку, утверждение и выдачу градостроительного плана земельного участка; выдачу разрешений на строительство и на ввод в эксплуатацию при осуществлении реконструкции или строительстве объектов индивидуального жилищного строительства, а также согласование переустройства или перепланировку жилых помещений. Также районные власти принимают решение об утверждении генерального плана городского поселения и об изменениях в нем.

К полномочиям Московской области теперь относятся вопросы, связанные с присвоением, изменением или аннулированием адресов, названий улиц и объектов дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального, регионального, межмуниципального или местного значения). Также подмосковные власти теперь утверждают правила благоустройства территории поселения и устанавливают требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены.

Основная цель перераспределения полномочий – обеспечить комплексное развитие и решение проблем Подмосковья, навести порядок во всех сферах жизнедеятельности региона. Например, одним из основных источников доходов местных бюджетов являлась сдача в аренду и продажа земли. Однако бюджеты некоторых муниципалитетов недополучали средства из-за того, что земля продавалась дешевле рыночной стоимости или не взыскивалась задолженность за ее аренду. Необходимо было навести порядок в этой сфере. Поэтому законом полномочия в сфере земельных отношений были подняты на уровень региона и делегированы муниципальным образованиям сроком на год. На этот год установлены целевые показатели – сколько участков должно быть продано, сколько задолженности должно быть взыскано, сколько участков поставлено на кадастровый учет. Если муниципальное образование будет работать продуктивно, то через год будет рассмотрен вопрос передачи полномочий на более длительный период. Там, где органы местного самоуправления не проявят воли к наведению порядка, полномочие придется изымать и закреплять за регионом.

В Московской области распространена и хорошо себя зарекомендовала практика подписания соглашений о передаче полномочий. Ещё до принятия соответствующего закона часть поселений региона смогли договориться о поднятии некоторых вопросов местного значения на уровень районов. Этот инструмент эффективно работает сейчас и может быть использован в дальнейшем.

Одновременно с принятием закона Московской области от 24 июля 2014 года № 106/2014-ОЗ был принят и закон от 24 июля 2014 года № 107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области».

Этим законом органы местного самоуправления муниципальных районов наделены государственными полномочиями по организации и проведению публичных слушаний по проектам планировки территорий и проектам межевания, утверждению генеральных планов, правил землепользования, выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, утверждению правил благоустройства, а также организации и проведению публичных слушаний по вопросу изменения вида разрешенного использования земельных участков.

Органы местного самоуправления городских округов Подмосковья наделены государственными полномочиями по выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, утверждению правил благоустройства территорий, согласованию схем расположения земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и расположенных на территории муниципального района, подготовке заключений о возможности и целесообразности изменения

вида разрешенного использования земельных участков, расположенных на территории муниципального района, городского, сельского поселения.

Наделение органов местного самоуправления перечисленными полномочиями позволит реализовать принцип «двух ключей», в соответствии с которым реализация перераспределенных на уровень органов государственной власти Московской области полномочий будет осуществляться во взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования, за счёт делегирования им части перераспределенных полномочий.

6. Оптимизация кадрового состава муниципальных служащих в Московской области

В начале 2015 года в системе государственного и муниципального управления Подмосковья работало 30 тысяч человек, кроме того ещё 30 тысяч сотрудников работало в государственных и муниципальных учреждениях региона. Процесс оптимизации кадрового состава муниципального управления в Московской области обусловлен тем, что за последние десять лет количество чиновников в Подмосковье выросло в 41 раз, а расходы на их финансирование – в семь раз.

К началу 2015 года по численности государственных и муниципальных служащих Московская область находилась на 29-м месте в Российской Федерации и 6-м месте среди регионов Центрального федерального округа. При этом по численности населения Подмосковье находится на втором месте в России.

В начале 2015 года на 10 тысяч человек средняя численность чиновников в Московской области составляла 34,9, в соседней Москве этот показатель значительно ниже - 19,05.

В марте 2015 года на расширенном заседании правительства Московской области губернатор региона А. Ю. Воробьёв поставил задачу о сокращении штата административного аппарата в Подмосковье на 45%.

Губернатором Подмосковья поставлена задача оптимизировать состав государственных и муниципальных служащих, чтобы на каждые 10 тысяч жителей было не более 19 чиновников.

Для этого муниципалитетам приходится проводить внутреннюю кадровую оптимизацию. Также должно сократиться и количество муниципальных депутатов. Сейчас в отдельных районах Подмосковья на 100-120 тысяч населения их приходится в 9-10 раз больше, чем в Москве.

МЕСТО МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ЧИСЛЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Число служащих на 10 тыс. населения по состоянию на 1 января 2015 года.

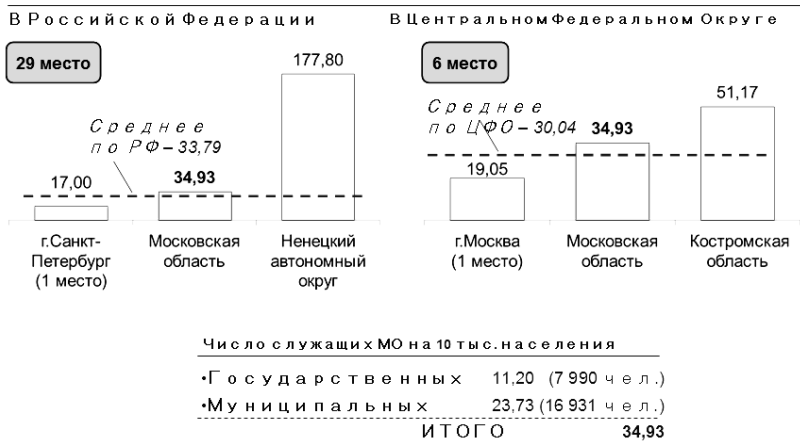


Рис. 1. Место Московской области по численности государственных и муниципальных служащих до начала оптимизации

Процесс оптимизации муниципальных чиновников в Московской области проходит в два этапа. *Первый этап*, завершившийся 1 октября 2015 года, подразумевает сокращение численности муниципальных служащих. В результате уже 43% муниципальных чиновников Подмоскovie потеряли статус муниципальных служащих. Их муниципальные должности сократили, взамен им предложили продолжать свою работу в другом статусе (на технических должностях). Должности муниципальной службы сохранены в основном для категорий руководители и помощники. Что касается работников категории специалисты - эти должности теперь в основном замещаются техническим персоналом, обеспечивающим деятельность органов местного самоуправления. Технический персонал не имеет льгот муниципальных служащих (на надбавки за выслугу лет и классные чины, ЕДВ к отпуску, дополнительные оплачиваемые отпуска и др.) Таким образом, даже в случае сохранения общего количества муниципальных работников, часть из них теряет статус муниципальных служащих, а вместе с ним и право на дополнительные выплаты, что приводит к существенной экономии расходов на содержание персонала муниципалитетов. По оценке экспертов сокращение состава госу-

дарственной и муниципальной службы в Подмоскowie позволит сэконо-
мить порядка 1,2 миллиарда рублей в год¹.

Второй этап, оптимизации муниципальных чиновников Под-
москowie начинается в конце 2015 года и будет завершён в 2016 году, он
предполагает сокращение численности работников муниципальных
бюджетных учреждений.

Сокращаемых муниципальных служащих в Подмоскowie плани-
руется использовать в системе муниципального управления. Так, уволь-
няемым предлагаются места в создаваемых многофункциональных цен-
трах (МФЦ). Количество МФЦ в Московской области будет увеличено с
67 в 2015 году до 90 в 2016 году. Кроме того до конца 2015 года плани-
руется открыть 287 удаленных окон в сельских поселениях. К 2018 году
должна быть обеспечена доступность получения государственных и му-
ниципальных услуг в режиме одного окна для 90% жителей Подмоско-
вья.

Уже сейчас в Московской области наблюдается возросший спрос
на услуги, которые оказываются в МФЦ. Если в первом квартале 2014
года в Подмоскowie было четыре обращения в день на одно окно, то
сейчас на одно окно приходится 18 обращений в день. При этом часть
МФЦ, которые существуют больше года, вышли на предельный уровень
показателей – 35-40 обращений в день на одно окно. При этом в тех
МФЦ, где не выдерживается норматив 15-минутного ожидания, будут
открываться новые окна и набираться дополнительный персонал.

Ряд полномочий, которые сегодня находятся в ведении органов
муниципального управления, предполагается также делегировать на
уровень МФЦ. Это позволит избежать коррупции, а также сделать удоб-
ными и прозрачными все механизмы получения услуг, кроме того трудо-
устроить высвобождаемых в процессе сокращения муниципальных слу-
жащих.

7. Межмуниципальное сотрудничество в Московской области

Межмуниципальное сотрудничество представляет собой меха-
низмы взаимодействия муниципальных образований с целью совместно-
го решения каких-либо задач. *В Московской области межмуниципальное
сотрудничество развивается в рамках Ассоциации «Совет муници-
пальных образований Московской области»*, которая была создана 26
мая 2006 года. На Учредительном Съезде Ассоциации, состоявшемся в

¹ Оптимизация государственной и муниципальной сферы области проходит
в 4 этапа. Сообщение Регионального информационного агентства Московской
области. http://riamo.ru/government_news/20150715/613288201.html

г. Раменское, были приняты учредительные документы организации, избраны ее руководящие органы. Под Уставом и Учредительным договором Совета свои подписи поставили руководители 340 муниципальных образований Московской области, которые и стали учредителями Ассоциации. Членами Совета являются 327 из 358 муниципальных образований Московской области¹.

Руководство текущей работой Совета муниципальных образований Московской области осуществляет Президиум Совета и председатель Совета. В состав Президиума Совета по принципу пропорционального представительства входят наиболее авторитетные руководители органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований Московской области. Решением Президиума от 24 июня 2014 года председателем Совета был избран глава городского округа Коломна - Валерий Иванович Шувалов. В структуре Совета создано 10 комиссий, в состав которых вошли представители органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области.

В целях координации и обмена опытом представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, выработки рекомендаций по юридическому сопровождению их деятельности при Совете создан Координационный Совет руководителей представительных органов муниципальных образований Московской области.

При Совете созданы также третейские органы, призванные оказывать содействие в разрешении споров, возникающих между муниципальными образованиями Московской области. Эту деятельность осуществляют Комиссия по урегулированию споров между муниципальными образованиями Московской области и Третейский суд.

Приоритетными направлениями деятельности Совета муниципальных образований Московской области являются:

1. Оказание правовой и методической помощи органам местного самоуправления при реализации ими Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Участие в разрешении споров между муниципальными образованиями Московской области.
3. Участие в создании и развитии системы подготовки и переподготовки кадров для муниципальной службы, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

¹ <http://www.sovetmo.ru>

4. Взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Московской области и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
5. Взаимодействие с общественными организациями (объединениями), осуществление международных контактов и связей по вопросам местного самоуправления.

При Совете действует институт представительства Московской областной Думы, которую представляет председатель Комитета по местному самоуправлению А.А. Наумов.

Важнейшим направлением деятельности Совета является реализация права законодательной инициативы в Московской областной Думе. В течение 2007-2014 гг. право законодательной инициативы Совета в Московской областной Думе было использовано 65 раз. Разработано 44 проекта федеральных и 21 проектов областных законов, затрагивающих вопросы местного самоуправления. Из них 6 федеральных и 5 областных законов были приняты. В стадии рассмотрения находятся 27 законопроекта (24 проекта федеральных и 3 проекта областных законов).

Одной из форм оказания Советом правовой и методической поддержки органам местного самоуправления является разработка типовых муниципальных правовых актов, модельных уставов, методических рекомендаций по реализации 131-го Федерального закона. Так, разработано 39 таких документов, которые регулярно направляются в адрес руководителей органов местного самоуправления.

К приоритетам Совета относится также участие в программах подготовки и переподготовки муниципальных служащих Московской области. Это направление включает в себя и участие в формировании резерва управленческих кадров Московской области. Решением Комиссии по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Московской области от 25 ноября 2008 года на Совет муниципальных образований Московской области возложены полномочия по формированию резерва для замещения должностей руководителей администраций муниципальных образований.

В целях содействия повышению престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления, органах территориального общественного самоуправления в 2008-2009 гг. проводился конкурс «Лучший муниципальный служащий Московской области», с 2010 года – конкурс «Лучший специалист в сфере местного самоуправления Московской области».

В 2009 году Советом также было подписано, а в 2012 году пролонгировано трёхстороннее соглашение с региональным объединением профсоюзов и региональным объединением промышленников и пред-

принимателей. Данное соглашение направлено на повышение уровня жизни работников и членов их семей, надежную социальную защиту, повышение оплаты и улучшение условий труда, обеспечение занятости, смягчение ситуации на рынке труда в условиях финансового кризиса, дальнейшее развитие социального партнерства между органами местного самоуправления, объединениями работодателей и профсоюзами.

В 2012 году Совет заключил Соглашение о сотрудничестве с Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области. Оно предусматривает взаимодействие по вопросам государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастровой оценки недвижимого имущества и государственного земельного контроля в Московской области, а также по вопросам осуществления местного самоуправления на территории Подмоскovieя.

В 2012 году между Советом и Торгово-промышленной палатой Московской области было подписано соглашение о сотрудничестве. Оно направлено на развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях Подмоскovieя. Сотрудничество предполагает совместную работу по созданию на местах торгово-промышленных палат и фондов поддержки предпринимательства, а также разработку законопроектov регионального и федерального уровня, правовых актов муниципального уровня, которые касаются развития предпринимательства и налогообложения субъектов малого и среднего бизнеса.

В 2013 году было подписано соглашение о сотрудничестве между Советом и Главным управлением МЧС России по Московской области. Соглашение о взаимодействии затрагивает вопросы гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. Соглашение создает условия для совершенствования нормативно-правовой базы муниципальных образований в области гражданской обороны и наиболее эффективной реализации полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, а также способствует устранению избыточных административных барьеров при государственном контроле за деятельностью органов местного самоуправления.

Также в 2013 году было подписано соглашение о сотрудничестве с Советом муниципальных образований города Москвы. В рамках заключенного соглашения советы муниципальных образований занимаются разработкой типовых муниципальных правовых актов, модельных уставов, методических рекомендаций по реализации Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других федеральных законов в сфере местного самоуправления.

8. Развитие форм участия граждан в местном самоуправлении

Известно, что население всегда настороженно относится к инициативам сверху и поддерживает только то, что имманентно его пониманию общественной и личной пользы. Активное участие населения в местном самоуправлении сближает личные интересы с групповыми, порождает способность и готовность к ответственности не только на уровне муниципального образования, но и на уровне региона, Российской Федерации в целом.

В Московской области уделяется определённое внимание развитию форм участия граждан в местном самоуправлении. Для расширения участия населения в осуществлении местного самоуправления существенное значение имеет информирование органами местного самоуправления населения о своей деятельности, принимаемых или готовящихся решениях, отчеты органов, должностных лиц, депутатов перед населением.

В целях привлечения муниципальной общественности к активному участию в решении вопросов местного самоуправления в 2014 году во всех муниципалитетах Подмосковья сформированы муниципальные общественные палаты. Всего в Московской области функционирует 71 общественная палата. По всем муниципальным районам и городским округам Московской области было утверждено 2367 человек - членов муниципальных общественных палат. 789 членов местных общественных палат утвердил губернатор региона, столько же советы депутатов муниципальных образований, ещё треть - члены областной общественной палаты.

С октября 2014 года в Московской области проводятся муниципальные форумы «Идеология лидерства». Это открытые дискуссионные площадки, на которых жители и члены новых общественных палат, федеральные и муниципальные эксперты, а также представители органов власти и бизнес-сообщества обсуждают приоритеты развития своего муниципального образования и всего Подмосковья в целом, а также участвуют в обсуждении хода реализации губернаторской программы «Наше Подмосковье. Идеология лидерства».

Завершением серии форумов в 2014 году стал региональный форум в Доме Правительства Московской области, где были подведены итоги обсуждений в муниципалитетах и вынесены предложения по модернизации программы «Наше Подмосковье. Идеология лидерства».

В декабре 2014 года в Московской области состоялся I областной форум председателей советов домов «Управдом». Участие в нем приняли более полутора тысяч человек. По предложению участников этого форума 14 марта 2014 года в Подмосковье была создана Ассо-

цияция советов многоквартирных домов, цель которой обмен опытом между советами, а также комплексное обучение жилищных активистов. Всего в Московской области около 50 тысяч многоквартирных домов, но только примерно в 27 тысячах домов созданы советы жильцов. Самые активные муниципалитеты Кашира, Мытищи, Щелково, Краснознаменск, Балашиха, Ивanteevka и другие. Планируется, что в 2016 году уже во всех многоквартирных домах будут созданы советы жильцов. Таким образом жилищные активисты Московской области получают дополнительные возможности контролировать формирование и реализацию программ капитального ремонта, работу управляющих компаний, формирование тарифов на коммунальные услуги.

В местном самоуправлении активное участие принимают некоммерческие и общественные организации Подмоскoвья. В настоящее время в Московской области зарегистрировано 13164 некоммерческих организаций, из них 4697 общественных объединений (2621 общественная организация, 74 общественных движений, 338 общественных фондов, 43 общественных учреждений, 1450 профессиональных союзов). Это ветеранские, благотворительные, молодежные и другие организации, национально-культурные автономии, фонды и иные некоммерческие структуры. Большинство из них созданы для решения тех же задач, которые решают органы местного самоуправления Московской области в сфере образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, защиты малоимущих слоев населения, а также материнства и детства, создания здоровой среды обитания, содействия охране общественного порядка.

Одной из форм участия граждан в местном самоуправлении являются публичные слушания.

Как известно, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет лишь инициаторов проведения публичных слушаний и перечень вопросов, по которым они проводятся. Порядок же организации и проведения публичных слушаний законодатель поручил определять уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В результате чего в муниципальных образованиях произвольно определяются меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования и опубликование результатов публичных слушаний.

Для манипуляций с общественным мнением существует множество уловок. Так, информация о публичных слушаниях обычно размещается на сайтах администраций и в газетах (нередко в виде скромных объявлений малым шрифтом). Поскольку в законе не прописано, как именно должно проводиться оповещение, нередко муниципальные власти делают его минимальным и так добиваются явки лишь заранее под-

готовленных лоббистов обсуждаемых на слушаниях проектов. Чтобы снизить явку, слушания могут назначить на самое неудобное для населения время. Другие способы снизить явку на слушаниях - провести их в маленьком помещении. Чтобы ограничить число выступающих их запись объявляют заблаговременно и обязательно в рабочее время. Тем же, кто без записи желает высказаться непосредственно в ходе слушаний, слово могут не давать, ссылаясь на правила. При таких условиях постоянно занятый на работе гражданин, заранее не записавшийся для выступления может быть не допущен к выступлению.

Даже если большинство жителей выскажутся против обсуждаемого проекта, их мнение могут проигнорировать. Ведь итоговое решение по публичным слушаниям принимают специально подобранные и заранее проинструктированные члены комиссии, аргументирующие, что люди недальновидны и мыслят локально.

Да, возможно, люди недальновидны и мыслят локально, но гражданское общество только на стадии становления. И пока не сформируется убежденность чиновников, что они приходят во власть не «решать вопросы», а служить народу, то демократичные публичные слушания необходимы.

Например, в городском округе Юбилейный Московской области 20 июня 2012 г. были проведены резонансные публичные слушания по рассмотрению документации по планировке территории земельного участка, расположенного по адресу: Московская область, г. Юбилейный, ул. М. К. Тихонравова, в районе дома 36. Здесь частный инвестор намерился строить ресторан быстрого питания Макдональдс.

Мнения участников публичных слушаний явно разделились, причём ветеранская общественность однозначно выступила против строительства, в поддержку же строительства высказывались в основном лица, работающие в фирмах, учреждённых тем самым частным инвестором, который и задумал строительство ресторана Макдональдс.

Несмотря на это комиссия по проведению этих слушаний большинством голосов решила рекомендовать главе города Юбилейного утвердить документацию по планировке территории земельного участка, расположенного по адресу: Московская область, г. Юбилейный, ул. М. К. Тихонравова, в районе дома 36.

Такого рода рекомендации вызвали протесты среди ветеранской общественности, поскольку ранее по инициативе Совета ветеранов г. Юбилейного рассматривался проект строительства на этом же месте памятника ветеранам Космоса. Кроме того большинство жителей близлежащего дома категорически высказались против Макдональдса. Состоялся протестный митинг, пошли коллективные обращения жителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления,

появились листовки и критические публикации в средствах массовой информации, начался сбор подписей против строительства.

В сложившихся условиях Совет депутатов города своим решением № 47 от 24 июля 2012 г. решил назначить и провести опрос граждан по вопросу строительства ресторана быстрого питания типа «Макдональдс» на земельном участке в районе дома 36 по ул. М.К. Тихонравова.

По результатам проведённого опроса граждан было установлено, что 67 % опрошенных жителей поддерживали строительство Макдональдса в этом месте, но 27% опрошенных жителей (почти треть) высказались категорически против такого строительства. При этом фактически все жители дома, возле которого задумывалось спорное строительство высказались против размещения в зоне их придомовой территории ресторана быстрого питания.

Не учитывать мнение трети опрошенных граждан, среди которых в основном ветераны, олицетворяющие честь и славу города было нельзя. Поэтому Совет депутатов своим решением № 64 от 25 сентября 2012 г. поставил перед главой города Юбилейный вопрос о недопустимости строительства ресторана быстрого питания типа «Макдональдс» на земельном участке в районе дома 36 по ул. М.К. Тихонравова между помещением аптеки и ул. М.К. Тихонравова¹. С этим решением глава города Юбилейный вынужден был согласился.

Подобных резонансных публичных слушаний могло бы не быть, если бы 131-й Федеральный закон чётко оговаривал процедуру подготовки и проведения общественных слушаний.

Как известно, результаты всех публичных слушаний носят исключительно «рекомендательный характер» и могут вообще не учитываться при принятии решений.

Заметим, что в муниципальной практике впервые встречается форма непосредственной демократии рекомендательного характера!

Задача публичных слушаний – осуществлять непосредственную демократию, прямое волеизъявление народа или групп населения. Если результаты публичных слушаний будут игнорироваться – то людям остается выходить на улицу или в блогах озвучивать свою позицию.

¹ Решение Совета депутатов городского округа Юбилейный Московской области от 25 сентября 2012 г. № 64 "О рассмотрении итогов опроса граждан по вопросу строительства ресторана быстрого питания типа "Макдональдс" на земельном участке в районе дома 36 по ул. М.К. Тихонравова между помещением аптеки и ул. М.К. Тихонравова" // Система ГАРАНТ <http://base.garant.ru/36748276/>

В этой связи сохраняется актуальность совершенствования правового механизма проведения муниципальных публичных слушаний.

Как известно, будучи Губернатором Московской области С.К. Шойгу ставил задачу так организовать процесс выяснения и учёта мнения населения, что бы оно отражало истинное положение дел и могло лежать в основе принимаемых решений, влияющих на жителей Московской области.

Для повышения прозрачности процесса публичных слушаний, устранения системных проблем реализации института муниципальных публичных слушаний, обеспечения реального участия людей в решении вопросов местного значения представляются необходимым внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленных на то, чтобы:

- результаты публичных слушаний (итоговый документ) принимались самими участниками публичных слушаний, а не формировались после их окончания комиссией по проведению публичных слушаний;
- в случае выражения участниками слушаний отрицательного мнения по поводу градостроительного проекта администрация обязана была выносить его обсуждение на местный референдум;
- осуществлялся депутатский контроль за организацией и проведением публичных слушаний.

Также представляются целесообразными:

- нормативное определение контрольных полномочий общественных палат муниципальных образований при организации и проведении публичных слушаний;
- нормативное определение объёма и порядка размещения информации о публичных слушаниях на официальных сайтах органов местного самоуправления и в учреждаемых ими средствах массовой информации;
- предусмотреть, что в случае, если общественное мнение в ходе публичных слушаний разделилось, то муниципальные власти были бы обязаны назначить независимый социологический опрос населения по этим важным вопросам.

Заметим, что общественные слушания перед началом строительства в обязательном порядке проводятся в большинстве демократических стран. В США, к примеру, проект должен быть опубликован хотя бы в одном местном СМИ как минимум за 10 дней до слушания, и в такой же срок жителям должны разослать уведомления с информацией о дате и месте проведения слушаний, вопросами и общим описанием проекта. С момента отправки уведомлений и публикации объявления о слушаниях принимаются письменные ответы и отзывы. Ответы обрабатываются, их копии вывешиваются на стендах для ознакомления. Само за-

седание записывается на видео и стенографируется, все материалы по- том размещаются в Интернете вместе с письменными отчётами и поста- новлениями.

В современный электронный век необходим поиск новых меха- низмов реализации положений о публичных слушаниях. Одним из таких механизмов может стать применение информационных технологий в процессе проведения публичных слушаний.

Так, возможность применения средств Интернета в реализации форм непосредственного народовластия уже апробирована в междуна- родной практике. Например, в Австралии электронное голосование с су- ществует с 2001 года. В Германии такой вид голосования существует с 2006 года. Более 10 лет электронное голосование применяется и в Ка- наде.

В Бельгии уже около 20 лет осуществляется электронное голосо- вание на избирательных участках с использованием автоматов с иден- тификацией граждан по магнитным карточкам.

Каков же может быть порядок проведения публичных слушаний? На официальном сайте муниципального образования публикуется ин- формация о проведении публичных слушаний и устанавливаются сроки для направления предложений по обсуждаемым вопросам.

Желающие участвовать в публичных слушаниях заполняют реги- страционную карту, в которой указывается фамилия, имя, отчество, пас- портные данные.

Администратор следит за порядком в ходе обсуждения. После окончания проведения обсуждения в социальных сетях администратор систематизирует полученные данные и направляет их в орган местного самоуправления, который ответственен за проведение публичных слу- шаний.

Говоря об электронных публичных слушаниях, стоит отметить, что они не могут существовать как самостоятельная форма непосредст- венного народовластия. Их необходимо рассматривать именно как до- полнительный механизм проведения публичных слушаний.

Информация, полученная в процессе проведения электронных публичных слушаний, оглашается на публичных слушаниях и обсужда- ется участниками.

20 февраля 2013 года в Московской областной думе состоялся «Круглый стол» на тему: «Порядок организации и проведения публич- ных слушаний в муниципальных образованиях Московской области».

В работе круглого стола участвовали депутаты, члены Общест- венной палаты Российской Федерации, представители Главного управ- ления внутренней политики и взаимодействия с органами местного са- моуправления Московской области, главы муниципальных образований и руководители общественных организаций Подмосковья.

Собравшиеся обсудили практику публичных слушаний в Подмоскowie, говорили о проблемах, возникающих при их проведении. Особое внимание было уделено механизмам изучения общественного мнения и порядку доведения информации о спорных вопросах до всех заинтересованных лиц¹.

Участники круглого стола отметили возрастающее значение участия населения в осуществлении местного самоуправления и публичных слушаний по вопросам местного значения, как одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Организация и проведение таких публичных слушаний - это компетенция органов местного самоуправления. Вместе с тем правила их проведения в муниципальных образованиях Московской области должны быть единообразными, и рассмотренный на круглом столе проект примерного положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании может служить основой для дальнейшей работы в этом направлении.

Участники круглого стола рекомендовали:

1. Комитету по местному самоуправлению Московской областной думы организовать мониторинг практики проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях Московской области.

2. По результатам мониторинга подготовить и внести на заседание Московской областной думы проекты законодательных инициатив о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Градостроительный Кодекс Российской Федерации и иные законы Российской Федерации, регулирующие организацию и проведение публичных слушаний, которые будут предусматривать в том числе:

- критерии открытости и доступности информации о предстоящих публичных слушаниях;

- условия, при котором публичные слушания будут считаться состоявшимися;

- круг заинтересованных лиц в результатах публичных слушаний.

3. Органам местного самоуправления при подготовке и проведении публичных слушаний привлекать общественные палаты и иные институты гражданского общества.

4. В случае, если в ходе публичных слушаний против вынесенного на обсуждение решения высказалось более 2/3 присутствующих на слушаниях заинтересованных лиц, создавать согласительные комиссии с участием представителей общественных организаций, представи-

¹ <http://www.mosoblduma.ru/folder/3933/item/4189/>

телей местного сообщества для выработки взаимоприемлемого решения.

5. Предлагать, как правило, несколько вариантов решения вопросов местного значения, выносимых на публичные слушания.

6. При доработке примерного положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании учесть предложения, высказанные в ходе его обсуждения на круглом столе.

Реализация указанных выше рекомендаций, безусловно будет способствовать совершенствованию правового механизма проведения муниципальных публичных слушаний. Однако за прошедшие после проведения рассматриваемого "круглого стола" время выработанные предложения так и не нашли своего законодательного закрепления.

В соответствии со статьёй 31 Федерального закона №131-ФЗ одной ***из форм участия граждан в местном самоуправлении является опрос граждан***. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами Совета депутатов муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

29 октября 2015 года Московская областная дума приняла закон «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Московской области». В соответствии с этим законом решение о проведении опроса либо об отказе в назначении его проведения относится к компетенции Советов депутатов. В целях организации проведения опроса Совет депутатов формирует комиссию, информация о предстоящем опросе должна будет оперативно публиковаться в СМИ и в Интернете не позднее чем за 10 дней до даты его начала. Результаты опроса также должны быть открытыми и подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

Участие граждан в опросе является свободным и добровольным. В опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в опросе либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Опрос может быть проведен по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы жителей муниципального образования. При этом вопрос, предлагаемый для вынесения на опрос, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ. Вопросы, предлагаемые для вынесения на опрос, не должны противоречить действующему законодательству. Опрос проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Совершенствование общественного контроля в Московской области. Старт широкому обсуждению вопроса о необходимости развития и повышения эффективности общественного контроля затронул Президент Российской Федерации в послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года. В июле 2014 года Государственной Думой был принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В настоящее время на рассмотрении Московской областной думы также находится проект закона Московской области «Об общественном контроле в Московской области», который проходит обсуждение при проведении круглых столов на тему «Роль гражданского общества в развитии Московской области».

Подготовка окончательной редакции законопроекта планировалась ещё в 1 квартале 2015 года. Однако до настоящего времени закон ещё не принят. Законопроектом определены объекты, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль, закрепляется форма общественного контроля, основные формы отчетов о деятельности субъектов общественного контроля и их результатов. Кроме того, определяются права и обязанности субъектов и объектов общественного контроля, порядок их взаимодействия, также предусматривается ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле. Общественный контроль со стороны общественных палат и советов уже осуществляется в соответствии с нормами отдельных законодательных и подзаконных актов. Однако детальное правовое регулирование подобного контроля отсутствует.

Законопроектом устанавливается координирующая роль Общественной палаты Московской области при взаимодействии с субъектами общественного контроля. Также определены объекты, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль: региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, их должностные лица, государственные и муниципальные служащие, а в случаях предусмотренных законодательством – за деятельностью государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений.

В законопроекте определены права и обязанности субъектов и объектов общественного контроля, порядок их взаимодействия, также предусматривается ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле. В частности, введена норма о рассмотрении обращений субъектов общественного контроля, заключений комиссии общественного контроля в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время Московская область находится на пути к созданию более оптимальной системы административно-территориального устройства местного самоуправления, на основе укрупнения муниципалитетов и интеграции их ресурсов. В Подмоскovie осуществляется переход от множества мелких муниципальных образований, созданных естественным путём к крупным муниципальным образованиям, создаваемых административным путём.

Оптимизация территориального устройства муниципальных образований позволит органам государственной власти Московской области и органам местного самоуправления оперативно принимать необходимые управленческие решения, это также будет способствовать сокращению расходов местных бюджетов на содержание управленческого аппарата.

На законодательном уровне в Московской области осуществлено упрощение процедур учёта мнения населения, осуществляемых при преобразовании муниципальных образований. Если эти преобразования не влекут изменения границ иных муниципальных образований, то выявление мнения населения по данному вопросу ограничивается проведением публичных слушаний, а право выражения мнения населения делегируется представительным органам местного самоуправления, т.е. депутатам муниципальных образований.

Анализ судебной практики по вопросам, возникающим при объединении муниципальных образований в Московской области свидетельствует о законности процедур, применяемых при объединении городских округов, преобразовании городских поселений в городские округа и включении в их состав всех поселений упраздняемых муниципальных районов.

Городской округ как одна из форм местного самоуправления действительно является более эффективной, нежели муниципальный район. Она позволяет мобилизовать кадровые и административные ресурсы, сокращает сроки выработки и реализации управленческих решений, обеспечивает оперативность реакции власти на обращения жителей.

Для решения амбициозных задач, заявленных руководством Московской области, требуется централизация усилий и ресурсов. Новые тренды в политике и экономике региона требуют максимума административных рычагов для управления ситуацией на местах. В этой связи в действиях руководства подмосковного региона прослеживается тенденция к административному пониманию сущности местного самоуправления. В сложившихся условиях автономия органов местного самоуправления в Подмоскovie неизбежно будет ограничиваться.

В результате перераспределения полномочий между Московской областью и подмосковными муниципалитетами компетенция органов местного самоуправления Подмосковья в настоящее время сужается и принимает ярко выраженный социальный характер, поскольку в основном направлена на обслуживание населения и решение насущных, важнейших для жизнедеятельности территориального образования проблем.

Очевидно, что реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Московской области требует комплексного подхода к решению поставленных задач, поэтапного их выполнения, а также определения приоритетных направлений на соответствующем этапе реализации государственной политики.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г., № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Бюллетень международных договоров, ноябрь 1998 г., № 11.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета от 8 октября 2003 г. № 202.
4. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 2002 г., № 24, ст. 2253.
5. Закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области" (принят постановлением Московской областной Думы от 17 января 2013 г. № 3/40-П) // Ежедневные новости. Подмосковье от 12 февраля 2013 г., № 24.
6. Закон Московской области от 21 марта 2014 года № 24/2014-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" (принят постановлением Московской областной Думы от 13 марта 2014 г. № 7/82-П) // Российская газета от 23 марта 2014 г.
7. Закон Московской области от 21 мая 2014 года № 53/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" // Российская газета от 23 мая 2014 г.
8. Закон Московской области от 21 мая 2014 года № 54/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Королёв и Юбилейный и внесении изменения в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" // Российская газета от 23 мая 2014 г.
9. Закон Московской области от 2 июня 2014 года № 55/2014-ОЗ (с изм.) "О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области" (принят постановлением Московской областной думы от 29 мая 2014 г. № 4/91-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

10. Закон Московской области от 30 декабря 2014 г. № 208/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" // Ежедневные Новости. Подмоскowie, № 7 от 20 января 2015 г.

11. Закон Московской области от 30 декабря 2014 года № 209/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Балашиха и Железнодорожный и внесении изменения в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" (принят постановлением Московской областной думы от 25 декабря 2014 г. № 16/111-П) // Ежедневные Новости. Подмоскowie, № 7 от 20 января 2015 г.

12. Закон Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Озёрского муниципального района» принят постановлением Московской областной думы от 12 марта 2015 г. № 11/119-П) // Ежедневные Новости. Подмоскowie от 26 марта 2015 г.

13. Закон Московской области от 5 мая 2015 года № 72/2015-ОЗ "Об отнесении города Озёры Озёрского района Московской области к категории города областного подчинения Московской области, упразднении Озёрского района Московской области и внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" // Ежедневные Новости. Подмоскowie от 14 мая 2015 г.

14. Закон Московской области от 22 мая 2015 года № 81/2015-ОЗ "О преобразовании городского округа Подольск, городского округа Климовск, городского поселения Львовский Подольского муниципального района, сельского поселения Дубровицкое Подольского муниципального района, сельского поселения Лаговское Подольского муниципального района и сельского поселения Стрелковское Подольского муниципального района, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" (принят постановлением Московской областной думы от 21 мая 2015 г. № 12/128-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

15. Закон Московской области от 23 сентября 2015 года № 146/2015-ОЗ "Об организации местного самоуправления на территории Каширского муниципального района" (принят постановлением Московской областной думы от 17 сентября 2015 г. № 14/138-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

16. Закон Московской области от 23 сентября 2015 года № 147/2015-ОЗ "Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района" (принят постановлением Мос-

ковской областной думы от 17 сентября 2015 г. № 17/138-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

17. Закон Московской области от 23 сентября 2015 года № 146/2015-ОЗ "Об организации местного самоуправления на территории Каширского муниципального района" (принят постановлением Московской областной думы от 17 сентября 2015 г. № 14/138-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

18. Закон Московской области от 26 октября 2015 года № 177/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Егорьевского муниципального района» (Принят постановлением Московской областной Думы от 15.10.2015 № 20/142-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

19. Закон Московской области от 26 октября 2015 года № 178/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Шаховского муниципального района» (Принят постановлением Московской областной Думы от 15.10.2015 № 23/142-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

20. Закон Московской области от 26 октября 2015 года № 179/2015-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Серебряно-Прудского муниципального района» (Принят постановлением Московской областной Думы от 15.10.2015 № 26/142-П) // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

21. Постановление Губернатора Московской области от 13 апреля 2015 года № 128-ПГ "Об упразднении сельских поселений и включении сельских населенных пунктов сельского поселения Бояркинское и сельского поселения Клишинское Озёрского района Московской области в состав сельских населенных пунктов, административно подчиненных городу Озёры Озёрского района Московской области" // Официальный сайт Правительства Московской области: www.mosreg.ru.

22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О "По жалобе гражданки Андроновой О. О. на нарушение её конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга "О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге", статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга "О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2011 г., № 2.

23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" // Российская газета от 17 февраля 1996 г., № 33.

24. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2015 года № 4-АПГ14-23 по апелляционной жалобе Николаева Е.В. на решение Московского областного суда от 20 октября 2014 года, об отказе в удовлетворении его заявления о признании недействующими Законов Московской области от 21 мая 2014 г. № 53/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Королев и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" и от 21 мая 2014 г. № 54/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Королёв и Юбилейный и внесении изменения в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

25. Решение Московского областного суда от 20 октября 2014 года по делу № 3-114/14 "Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими Закона Московской области от 21 мая 2014 года № 53/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" и Закона Московской области от 21 мая 2014 года № 54/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Королёв и Юбилейный и внесении изменения в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

26. Решение Московского областного суда от 8 июля 2015 года по делу № 3-478/15 "Об отказе в признании недействующим Закона Московской области № 208/2014-ОЗ "О преобразовании городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования" и Закона Московской области № 209/2014-ОЗ "Об объединении городов областного подчинения Московской области Балашиха и Железнодорожный и внесения изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

27. Решение Московского областного суда от 16 октября 2015 года по делу № 3-541/2015 "Об отказе в признании недействующим Закона Московской области от 18 марта 2015 года № 30/2015-ОЗ "Об организации местного самоуправления на территории Озёрского муниципального района" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

28. Решение Совета депутатов городского округа Юбилейный Московской области от 28 января 2014 года № 210 "О рассмотрении инициативы преобразования муниципального образования "Город Королёв Московской области" путём объединения с муниципальным образованием "Город Юбилейный Московской области" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

29. Решение Совета депутатов г. Королёва Московской области от 7 апреля 2014 года № 83/344 "О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный путём их объединения" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

30. Решение Совета депутатов городского округа Юбилейный Московской области от 8 апреля 2014 года № 233 "О преобразовании городского округа Королёв и городского округа Юбилейный путём их объединения" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

31. Решение Совета депутатов городского округа Юбилейный Московской области от 22 апреля 2014 года № 234 "Об объединении городов областного подчинения Королёв и Юбилейный Московской области" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

32. Решение Совета депутатов города Королёва Московской области от 23 апреля 2014 года № 85/350 "Об объединении городов областного подчинения Королёв и Юбилейный Московской области" // КонсультантПлюс: www.consultant.ru.

33. Бойков Д. В. Преобразование различных типов муниципалитетов как механизм перераспределение ресурсов // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. I. — М.: РИОР, 2011. — С. 53-57.

34. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. - 2 изд., перераб. и доп. - М.: "Юстицинформ", 2012.

35. Выдрин И. В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // "Российская юстиция", 2012, № 5.

36. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. - М.: Академический Проект, 2000. - 538 с.

37. Итоговый документ IV Съезда Общероссийской общественной организации «Всероссийский совет местного самоуправления», проходившего 10 июня 2012 года, Москва. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru>.

38. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - "Эксмо", 2010 г.

39. Котеленко Д. Г. Депрессивные территории России начинаются с обнищавших сел и малых городов // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: Материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса / РОС, ИС РАН, АН РБ, ИСППИ. — М.: РОС, 2012.

40. К укрупнению есть все предпосылки // Подмосковье сегодня. № 237 от 16 декабря 2013.

41. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства/под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. — СПб, ИПК «Вести», 2011, 128 с.

42. Праскова С.В. Упразднение муниципальных образований: критерии допустимости // "Журнал российского права", 2011, № 3.
43. Рыбникова И. В ряде городов области отменили прямые выборы глав // Российская Газета, №6395 от 3 июня 2014 г.
44. Справочно-аналитические материалы ВСМС, 2013 г. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru>.
45. Шугрина Е.С. Изменение территории муниципального образования: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // "Местное право", 2012, № 5.

ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**от 31 января 2013 года № 11/2013-ОЗ****ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

(в ред. законов Московской области от 21.03.2014 N 24/2014-ОЗ,
от 21.05.2014 N 54/2014-ОЗ, от 06.11.2014 N 138/2014-ОЗ,
от 30.12.2014 N 209/2014-ОЗ, от 05.05.2015 N 72/2015-ОЗ,
от 01.07.2015 N 103/2015-ОЗ, от 17.09.2015 N 143/2015-ОЗ)

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона**

Настоящий Закон определяет административно-территориальное устройство Московской области (далее - административно-территориальное устройство), его принципы и порядок изменения, компетенцию органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области в решении вопросов административно-территориального устройства.

Статья 2. Правовая основа административно-территориального устройства

Правовую основу административно-территориального устройства составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Московской области, настоящий Закон и иные нормативные правовые акты Московской области.

Статья 3. Основные понятия и термины

1. Для целей настоящего Закона используются следующие основные понятия и термины:

1) **административно-территориальное устройство** - территориальная организация Московской области, представляющая собой систему административно-территориальных единиц, установленная для осуществления функций государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры;

2) **административно-территориальная единица** - часть территории Московской области в фиксированных границах, установленная для осуществления функций государственного управления, полученная в результате административно-территориального деления Московской области, имеющая установленный законодательством статус и наименование;

3) **территориальная единица** - населенный пункт (город районного подчинения, поселок городского типа районного подчинения, сельский населенный пункт) либо группа населенных пунктов (сельское поселение, административная территория), не являющиеся в соответствии с настоящим Законом административно-территориальной единицей;

4) **район** - административно-территориальная единица, объединяющая в своих границах территориально и экономически связанные между собой территориальные единицы. Наименование, границы и административный центр района совпадают с наименованием, границами и административным центром муниципального образования, наделенного статусом муниципального района;

5) **город областного подчинения** - административно-территориальная единица, являющаяся экономическим и культурным центром, имеющим развитую промышленность либо научно-производственный комплекс, развитую социальную инфраструктуру, с численностью населения не менее 50 тысяч человек. В отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное или историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения;

5.1) **поселок городского типа областного подчинения** - административно-территориальная единица, являющаяся экономическим и социальным центром, на территории которой имеются промышленные организации, объекты строительства, железнодорожные узлы и другие объекты производственной инфраструктуры (рабочий поселок) либо основным назначением которой является обслуживание санаторными услугами или организация летнего отдыха населения (дачный поселок), с численностью населения не менее восьми тысяч человек. В отдельных случаях к указанной категории поселков городского типа могут быть отнесены населенные пункты с меньшей численностью населения, но имеющие перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения;

6) **закрытое административно-территориальное образование** - административно-территориальная единица, порядок создания, преобразования, упразднения, изменения границ и правовой режим которой установлены Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образова-

нии";

7) **населенный пункт** - часть территории, служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей, имеющая сосредоточенную застройку в пределах границы, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) **городской населенный пункт** - административно-территориальная или территориальная единица, являющаяся промышленным, экономическим и социальным центром, имеющая преимущественно средне- и многоэтажную жилую застройку, а также численность населения, соответствующую требованиям настоящего Закона;

9) **город районного подчинения** - территориальная единица с численностью населения не менее 15 тысяч человек. В отдельных случаях к указанной категории городов могут быть отнесены города с меньшей численностью населения, но имеющие важное промышленное, социально-культурное или историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения;

10) **поселок городского типа районного подчинения** - территориальная единица с численностью населения не менее трех тысяч человек, на территории которой имеются промышленные организации, объекты строительства, железнодорожные узлы и другие объекты производственной инфраструктуры (рабочий поселок) либо основным назначением которой является обслуживание санаторными услугами или организация летнего отдыха населения (дачный поселок). В отдельных случаях к указанной категории поселков городского типа могут быть отнесены населенные пункты с меньшей численностью населения, но имеющие перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения;

11) **сельский населенный пункт** - территориальная единица, не соответствующая совокупности признаков, установленных для городского населенного пункта;

12) **сельское поселение** - территориальная единица, состоящая из нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, наименование, границы и административный центр которой совпадают с наименованием, границами и административным центром муниципального образования, наделенного статусом сельского поселения;

13) **административная территория** - территориальная единица, состоящая из одного или нескольких сельских населенных пунктов, не входящих в границы сельских поселений и административно подчиненных городу (областного или районного подчинения) или поселку городского типа (областного или районного подчинения), и образующая с городом или поселком городского типа общую территорию, организованную для осуществления местного самоуправления;

14) **административное подчинение сельских населенных пунктов городу или поселку городского типа** - это сложившиеся территориальные, социально-экономические и административные связи между городом областного подчинения, городом районного подчинения, поселком городского типа областного подчинения, поселком городского типа районного подчинения и сельскими населенными пунктами, обеспечивающие управление данными населенными пунктами;

15) **административный центр** - населенный пункт, статус которого определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры.

2. Иные термины и понятия, используемые для целей настоящего Закона, применяются в значениях, установленных статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Статья 4. Типы и категории населенных пунктов

1. Населенные пункты, находящиеся на территории Московской области, подразделяются на следующие типы:

- 1) городские населенные пункты;
- 2) сельские населенные пункты.

2. К городским населенным пунктам относятся следующие категории населенных пунктов:

- 1) город областного подчинения;
- 2) город районного подчинения;
- 3) поселок городского типа областного подчинения (рабочий или дачный);
- 4) поселок городского типа районного подчинения (рабочий или дачный).

3. К сельским населенным пунктам относятся следующие категории населенных пунктов:

- 1) село;
- 2) поселок;
- 3) деревня;
- 4) хутор;
- 5) слободка;
- 6) местечко.

Статья 5. Принципы административно-территориального устрой-

ва

Административно-территориальное устройство основывается на следующих принципах:

учет исторически сложившейся системы расселения в Московской области и тенденций ее развития;

территориальное единство;

взаимосвязь административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления;

создание правовых, экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и участия населения в их работе;

учет сложившейся системы экономического районирования;

рациональное использование природных ресурсов и экономического потенциала территории, развитие системы коммуникаций;

развитие социальной инфраструктуры, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности населения.

Статья 6. Система административно-территориальных единиц Московской области

1. В систему административно-территориальных единиц Московской области входят районы, города областного подчинения, поселки городского типа областного подчинения и закрытые административно-территориальные образования, перечисленные в приложении к настоящему Закону "Перечень административно-территориальных единиц Московской области".

2. Изменения в системе административно-территориальных единиц Московской области производятся путем внесения изменений в настоящий Закон и отражаются в Учетных данных административно-территориальных и территориальных единиц Московской области (далее - Учетные данные).

Статья 7. Вопросы административно-территориального устройства

1. К вопросам административно-территориального устройства относятся:

1) вопросы изменения административно-территориального устройства;

2) вопросы о наименованиях административно-территориальных или территориальных единиц;

3) иные вопросы административно-территориального устройства.

2. К вопросам изменения административно-территориального устройства относятся:

1) образование новых населенных пунктов, установление и изменение типа или категории населенных пунктов, упразднение населенных пунктов;

2) образование, преобразование и упразднение административно-территориальных и территориальных единиц.

3. К вопросам о наименованиях административно-территориальных или территориальных единиц относятся:

1) подготовка и рассмотрение предложений о присвоении наименований административно-территориальным или территориальным единицам;

2) подготовка и рассмотрение предложений о переименовании административно-территориальных или территориальных единиц.

4. К иным вопросам административно-территориального устройства относятся:

1) учет административно-территориальных и территориальных единиц;

2) издание Справочника по административно-территориальному устройству Московской области.

Статья 8. Разграничение компетенции органов государственной власти Московской области в решении вопросов административно-территориального устройства

1. К ведению Московской областной Думы относится:

1) образование, преобразование и упразднение районов Московской области;

2) отнесение населенного пункта к категории города областного подчинения или поселка городского типа областного подчинения, изменение категории города областного подчинения или поселка городского типа областного подчинения, объединение городов областного подчинения и (или) поселков городского типа областного подчинения;

3) рассмотрение предложений о присвоении наименований административно-территориальным или территориальным единицам либо их переименовании в соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ "О наименованиях географических объектов" (далее - Федеральный закон "О наименованиях географических объектов");

4) иные вопросы, отнесенные настоящим Законом к ведению Московской областной Думы.

2. К ведению Губернатора Московской области относится:

1) образование новых населенных пунктов, упразднение населенных пунктов, кроме городов областного подчинения и поселков городского типа областного подчинения;

2) объединение населенных пунктов, в том числе городов област-

ного подчинения и поселков городского типа областного подчинения с населенными пунктами иных категорий;

3) установление и изменение типа или категории населенных пунктов, кроме городов областного подчинения и поселков городского типа областного подчинения;

3.1) образование, преобразование и упразднение сельских поселений и административных территорий, как территориальных единиц, в соответствии с законами Московской области;

4) внесение в Московскую областную Думу проектов нормативных правовых актов по вопросам административно-территориального устройства, отнесенным к ведению Московской областной Думы;

5) подготовка материалов с предложениями о присвоении наименований административно-территориальным или территориальным единицам либо их переименовании, направление материалов в Московскую областную Думу;

6) осуществление учета административно-территориальных и территориальных единиц;

7) организация издания (переиздания) Справочника по административно-территориальному устройству Московской области;

8) иные вопросы, отнесенные настоящим Законом к ведению Губернатора Московской области.

Глава II. РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

Статья 9. Порядок решения вопросов изменения административно-территориального устройства

1. Порядок решения вопросов изменения административно-территориального устройства, перечень документов и материалов, необходимых для их решения, устанавливается настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Московской области с учетом Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

2. Изменение административно-территориального устройства может осуществляться по инициативе Губернатора Московской области, комитетов Московской областной Думы, органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также на основании вступившего в силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования.

Инициатива Губернатора Московской области, комитетов Московской областной Думы, органов местного самоуправления по вопросам

изменения административно-территориального устройства оформляется принимаемыми ими правовыми актами.

3. Принятие решений по вопросам изменения административно-территориального устройства производится с учетом мнения населения, проживающего на соответствующей территории, интересы которого непосредственно затрагивают указанные решения.

При появлении инициативы, указанной в части 2 настоящей статьи, органы местного самоуправления выявляют мнение населения по предлагаемым вопросам изменения административно-территориального устройства путем проведения собраний или конференций граждан, либо методом опроса граждан, за исключением случаев, предусмотренных частью 3.1 настоящей статьи. Порядок назначения и проведения собраний, конференций и порядок опроса граждан определяются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

3.1. В случае, когда изменение административно-территориального устройства проводится на основании вступившего в силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования, мнение населения выражается решением Совета депутатов муниципального образования, принятым с учетом выявленного ранее мнения населения по соответствующему изменению территориальной организации местного самоуправления.

4. Глава соответствующего муниципального образования в целях решения вопросов изменения административно-территориального устройства представляет Губернатору Московской области вместе с сопроводительным письмом следующие документы:

- 1) решение Совета депутатов муниципального образования;
- 2) постановление главы муниципального образования;
- 3) пояснительную записку, содержащую обоснование целесообразности вносимых предложений, сведения о размере и местоположении территории, в отношении которой вносятся предложения, численности населения, основных промышленных, сельскохозяйственных и транспортных организациях, организациях связи, торгового и бытового обслуживания населения, сведения о социально-культурных учреждениях, о коммунальном хозяйстве, жилищном фонде и его принадлежности, наличии в населенных пунктах железнодорожных станций и почтово-телеграфных учреждений;
- 4) документы, отражающие форму и результаты выявления мнения населения;
- 5) расчет необходимых затрат для решения вопроса изменения

административно-территориального устройства с указанием источников покрытия планируемых расходов;

6) выкопировки с графических материалов, отображающих местоположение преобразуемых территорий;

7) постановление главы соответствующего муниципального района о согласовании предложения по вопросам образования, объединения, упразднения населенных пунктов, а также изменения или установления типа и категории населенных пунктов, находящихся в границах района.

5. В случае вступления в силу закона Московской области об изменении статуса и границ муниципального района или городского округа либо о преобразовании муниципального района или городского округа соответствующая законодательная инициатива по вопросу изменения административно-территориального устройства, относящегося к ведению Московской областной Думы, вносится в Московскую областную Думу Губернатором Московской области в соответствии с Регламентом Московской областной Думы.

6. В случае вступления в силу закона Московской области об изменении статуса и границ или преобразовании поселения соответствующее изменение административно-территориального устройства по вопросу, относящемуся к ведению Губернатора Московской области, производится постановлением Губернатора Московской области.

7. В случае отклонения проекта правового акта по вопросу изменения административно-территориального устройства повторное рассмотрение этой же инициативы возможно не ранее чем через один год, при представлении новых материалов, обосновывающих данную инициативу.

Статья 10. Образование нового населенного пункта

1. Населенный пункт может быть образован в случае возникновения в границах соответствующего муниципального образования Московской области новой сосредоточенной жилой застройки, служащей местом постоянного проживания и жизнедеятельности людей.

2. При образовании нового населенного пункта глава соответствующего муниципального образования представляет Губернатору Московской области документы, указанные в части 4 статьи 9 настоящего Закона, а также справку о земельных участках, расположенных на территории, предназначенной для образования нового населенного пункта, с указанием их границ, целевого назначения и принадлежности.

3. После принятия постановления Губернатора Московской области об образовании нового населенного пункта этому населенному пункту должно быть присвоено наименование в порядке, установленном зако-

нодательством Российской Федерации и настоящим Законом.

4. Вновь образованные населенные пункты после присвоения наименования подлежат учету и включению в Учетные данные в порядке, установленном статьей 16 настоящего Закона.

Статья 11. Объединение населенных пунктов

1. Населенные пункты могут быть объединены в единый населенный пункт в случае:

наличия фактического слияния их территорий;

изменения территориальной организации местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

2. При объединении населенных пунктов глава соответствующего муниципального образования представляет Губернатору Московской области документы, указанные в части 4 статьи 9 настоящего Закона.

3. Образованному в результате объединения населенному пункту может быть присвоено новое наименование в порядке, установленном Федеральным законом "О наименованиях географических объектов" и настоящим Законом, либо сохранено наименование одного из прежних населенных пунктов. Преимущественно сохраняется наименование того населенного пункта, в котором имеется учреждение связи или железнодорожная станция.

4. Изменения, связанные с объединением населенных пунктов, подлежат отражению в Учетных данных в порядке, установленном статьей 16 настоящего Закона.

Статья 12. Упразднение населенного пункта

1. Населенный пункт может быть упразднен в случае, если в нем отсутствуют жители и находящееся в собственности физических либо юридических лиц недвижимое имущество.

2. Для установления факта действительного прекращения существования населенного пункта создается временная комиссия, в состав которой включаются представители администрации соответствующего муниципального образования, организаций, которые имели объекты в данном населенном пункте, а также (по согласованию) представители территориального органа федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного органа в области учета и охраны земельных ресурсов, территориального органа федеральной службы государственной статистики. Создание временной комиссии оформляется распоряжением главы соответствующего муниципального образования.

3. Временная комиссия составляет акт, отражающий факт отсутст-

вия в данном населенном пункте жителей и недвижимого имущества, находящегося в собственности физических и юридических лиц, состояние оставшихся производственных и жилых строений, а также содержащий мотивированные выводы об отсутствии оснований для восстановления населенного пункта, который вместе с документами, указанными в части 4 статьи 9, направляется главой соответствующего муниципального образования Губернатору Московской области.

4. Упраздняемые населенные пункты подлежат исключению из Учетных данных в порядке, установленном статьей 16 настоящего Закона.

Статья 13. Изменение типа населенного пункта и отнесение населенного пункта к определенной категории

1. Установление населенному пункту категории города областного подчинения или поселка городского типа областного подчинения производится путем внесения изменения в настоящий Закон при наделении соответствующего муниципального образования статусом городского округа.

2. Установление населенному пункту категории города районного подчинения или поселка городского типа районного подчинения производится постановлением Губернатора Московской области при наделении соответствующего муниципального образования статусом городского поселения.

3. Установление, изменение категории сельского населенного пункта (село, поселок, деревня, хутор, слободка, местечко) производится постановлением Губернатора Московской области.

4. Изменения, указанные в частях 1-3 настоящей статьи, подлежат отражению в Учетных данных в порядке, установленном статьей 16 настоящего Закона, на основании документов, указанных в части 4 статьи 9 настоящего Закона.

Статья 14. Порядок рассмотрения предложений о присвоении наименований административно-территориальным и территориальным единицам или их переименовании

1. Порядок подготовки к рассмотрению предложений о присвоении наименований административно-территориальным и территориальным единицам или их переименовании определяется настоящим Законом в соответствии с Федеральным законом "О наименованиях географических объектов".

2. Предложения о присвоении наименований административно-территориальным или территориальным единицам либо их переимено-

вании могут вноситься в Московскую областную Думу Губернатором Московской области, а также иными инициаторами: органами государственной власти Российской Федерации, комитетами Московской областной Думы, органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области, общественными объединениями, юридическими лицами, гражданами Российской Федерации.

3. Рассмотрение предложений о присвоении наименований административно-территориальным и территориальным единицам производится с учетом государственных интересов, мнения населения соответствующих территорий, а также географических, исторических, национальных и других местных условий.

3.1. В случае, когда предложение о присвоении наименования территориальной единице - сельскому поселению обосновано вступившим в силу законом Московской области о статусе и границах соответствующего муниципального района, мнение населения выражается решением Совета депутатов соответствующего сельского поселения.

4. Присвоение уже имеющихся наименований административно-территориальным единицам в пределах Московской области и территориальным единицам в пределах административно-территориальной единицы не допускается.

5. Глава муниципального образования, орган местного самоуправления которого является инициатором предложения о присвоении наименования административно-территориальной или территориальной единице, представляет Губернатору Московской области для выявления мнения исполнительных органов государственной власти Московской области и последующего внесения в Московскую областную Думу следующие документы:

1) решение Совета депутатов муниципального образования;

2) постановление главы муниципального образования;

3) предложение о присвоении наименования административно-территориальной или территориальной единице, в котором необходимо указать обоснование наименования, местоположение административно-территориальной или территориальной единицы, сведения о наименованиях сопряженных с ней аэропортов (аэродромов), пристаней, железнодорожных станций, об одноименных и однокоренных наименованиях в пределах соответствующего района Московской области, а также сведения об имеющихся ходатайствах органов государственной власти и государственных органов Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, организаций или граждан Российской Федерации, предложивших указанное наименование;

4) документы, отражающие форму и результаты выявления мнения населения об указанных предложениях с указанием расчета необходи-

мых затрат, за исключением случая, предусмотренного частью 3.1 настоящей статьи;

5) расчет необходимых затрат, связанных с присвоением наименования;

6) выкопировки с графических материалов, отображающих местоположение административно-территориальной или территориальной единицы;

7) постановление главы соответствующего муниципального района или городского округа о согласовании указанного предложения.

6. Переименование административно-территориальных и территориальных единиц допускается в случаях, если:

1) два или более населенных пункта в пределах одной административно-территориальной единицы имеют одно и то же наименование, что затрудняет осуществление хозяйственной или иной деятельности;

2) населенный пункт обозначен аббревиатурой, номером или словосочетанием, выполняющими функции наименований населенных пунктов, но в действительности ими не являющимися;

3) существующее написание наименования населенного пункта на государственном языке Российской Федерации не соответствует правилам русской орфографии.

7. Переименование населенных пунктов допускается также в целях возвращения отдельным населенным пунктам наименований, широко известных в прошлом и настоящем.

8. Для переименования населенного пункта глава соответствующего муниципального образования дополнительно к указанным в части 5 настоящей статьи документам и материалам представляет Губернатору Московской области:

1) обоснование необходимости переименования;

2) документ, подтверждающий информирование населения соответствующей территории по поступившим предложениям о переименовании с указанием затрат на переименование и обоснованием необходимости переименования;

3) согласование предполагаемых изменений с органами связи и управлениями железных дорог (в случае переименования населенных пунктов, где имеются почтово-телеграфные учреждения или железнодорожные станции).

9. Имена выдающихся государственных и общественных деятелей, представителей науки и культуры и других имеющих заслуги перед государством лиц посмертно могут присваиваться населенным пунктам, которые не имеют наименований. В этих случаях к комплекту документов, представляемому Губернатору Московской области, должны быть приложены подробные сведения о жизни и деятельности указанных лиц.

10. Иные инициаторы рассмотрения предложений о присвоении

наименований административно-территориальным и территориальным единицам или их переименовании представляют с сопроводительным письмом Губернатору Московской области документы, обосновывающие указанные предложения, и расчеты необходимых затрат.

11. Московская областная Дума рассматривает поступившие от Губернатора Московской области предложения и материалы в порядке, установленном Регламентом Московской областной Думы.

В случае поступления инициативы о присвоении наименования (переименования) от иных инициаторов, Московская областная Дума направляет материалы главе соответствующего муниципального образования для информирования населения соответствующих территорий о необходимых затратах и выявления в порядке, указанном в части 3 статьи 9 настоящего Закона, мнения населения о данных предложениях, а также Губернатору Московской области для выявления мнения исполнительных органов государственной власти.

12. В случае одобрения Московской областной Думой предложения о присвоении наименований административно-территориальным и территориальным единицам или их переименовании, постановление Московской областной Думы с приложением документов, обосновывающих эти предложения, и расчетов необходимых затрат направляются Московской областной Думой на экспертизу в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Статья 15. Требования к документам, представляемым Губернатору Московской области по вопросам административно-территориального устройства

1. Копии решений Советов депутатов муниципальных образований и копии постановлений глав муниципальных образований должны быть оформлены в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления.

2. Документы, указанные в пунктах 3-6 части 4 статьи 9, пунктах 3-6 части 5 статьи 14 настоящего Закона, должны быть подписаны главой муниципального образования и заверены печатью муниципального образования.

3. Выкопировки с графических материалов должны иметь масштаб, условные обозначения и представляться в двух экземплярах: первый экземпляр - до изменений в административно-территориальном устройстве, второй - после.

4. Акт временной комиссии подписывается членами временной комиссии, утверждается главой муниципального образования и заверяется печатью муниципального образования.

Статья 16. Порядок учета административно-территориальных и территориальных единиц

1. Учету подлежат административно-территориальные и территориальные единицы.

2. Вновь образованные населенные пункты подлежат учету и включению в Учетные данные не позднее трех месяцев после присвоения им наименования.

3. Исключению из Учетных данных подлежат населенные пункты, которые при объединении включены в состав других населенных пунктов, а также упраздненные населенные пункты.

4. Исключение из Учетных данных производится:

1) административно-территориальных единиц - постановлением Губернатора Московской области на основании внесения изменений в настоящий Закон;

2) населенных пунктов, включенных в состав других населенных пунктов при объединении, а также упраздненных населенных пунктов - постановлением Губернатора Московской области на основании данных, представленных главой соответствующего муниципального образования.

5. Органы местного самоуправления ведут учет территориальных единиц, находящихся в границах своих муниципальных образований по форме, утверждаемой Губернатором Московской области. Главы муниципальных районов и городских округов Московской области представляют Губернатору Московской области сведения по указанной форме по состоянию на 1 января текущего года (на бумажном и электронных носителях).

6. Издание или переиздание Справочника по административно-территориальному устройству Московской области осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Глава III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 17. Разрешение споров по вопросам административно-территориального устройства

1. Возникшие разногласия по вопросам административно-территориального устройства могут быть урегулированы путем проведения согласительных процедур. Для этого по решению Губернатора Московской области образуется согласительная комиссия, в состав которой входят представители заинтересованных сторон, представители уполномоченных центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, а также могут входить иные представители.

Для проведения экспертиз по конкретным вопросам могут привлекаться эксперты.

2. Нормативные правовые акты Московской области и органов местного самоуправления Московской области по вопросам изменения административно-территориального устройства могут быть обжалованы в суде в установленном порядке.

Статья 18. Вступление настоящего Закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу на следующий день после его официального опубликования.

Статья 19. Признание утратившими силу отдельных законодательных актов

Признать утратившими силу со дня вступления в силу настоящего Закона:

Закон Московской области N 12/2001-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

Закон Московской области N 158/2002-ОЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

Закон Московской области N 91/2004-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

статью 2 Закона Московской области N 47/2005-ОЗ "О Химкинском районе Московской области и внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

Закон Московской области N 109/2006-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

статью 2 Закона Московской области N 250/2007-ОЗ "О преобразовании города Котельники Люберецкого района Московской области и внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

статью 2 Закона Московской области N 52/2008-ОЗ "О преобразовании города Черноголовки Ногинского района Московской области и внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

статью 3 Закона Московской области N 26/2009-ОЗ "О преобразовании города Лосино-Петровского Щелковского района Московской области и города Электрогорска Павлово-Посадского района Московской

области и внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

Закон Московской области N 117/2009-ОЗ "О внесении изменения в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

статью 1 Закона Московской области N 79/2010-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области" и Закон Московской области "О Губернаторе Московской области";

Закон Московской области N 88/2010-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

Закон Московской области N 177/2010-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области";

Закон Московской области N 105/2012-ОЗ "О внесении изменений в Закон Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области".

Временно исполняющий обязанности
Губернатора Московской области
А.Ю. Воробьев

31 января 2013 года
№ 11/2013-ОЗ

**ПЕРЕЧЕНЬ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

1. Районы Московской области:

- 1) Волоколамский - административный центр город Волоколамск;
- 2) Воскресенский - административный центр город Воскресенск;
- 3) Дмитровский - административный центр город Дмитров;
- 4) Егорьевский - административный центр город Егорьевск;
- 5) Зарайский - административный центр город Зарайск;
- 6) Истринский - административный центр город Истра;
- 7) Каширский - административный центр город Кашира;
- 8) Клинский - административный центр город Клин;
- 9) Коломенский - административный центр город Коломна;
- 10) Красногорский - административный центр город Красногорск;
- 11) Ленинский - административный центр город Видное;
- 12) Лотошинский - административный центр рабочий поселок Лотошино;
- 13) Луховицкий - административный центр город Луховицы;
- 14) Люберецкий - административный центр город Люберцы;
- 15) Можайский - административный центр город Можайск;
- 16) Мытищинский - административный центр город Мытищи;
- 17) Наро-Фоминский - административный центр город Наро-Фоминск;
- 18) Ногинский - административный центр город Ногинск;
- 19) Одинцовский - административный центр город Одинцово;
- 20) утратил силу. - Закон Московской области от 05.05.2015 N 72/2015-ОЗ;
- 21) Орехово-Зуевский - административный центр город Орехово-Зуево;
- 22) Павлово-Посадский - административный центр город Павловский Посад;
- 23) утратил силу. - Закон Московской области от 01.07.2015 N 103/2015-ОЗ;
- 24) Пушкинский - административный центр город Пушкино;
- 25) Раменский - административный центр город Раменское;
- 26) Рузский - административный центр город Руза;
- 27) Серебряно-Прудский - административный центр рабочий поселок Серебряные Пруды;

- 28) Сергиево-Посадский - административный центр город Сергиев Посад;
 29) Серпуховский - административный центр город Серпухов;
 30) Солнечногорский - административный центр город Солнечногорск;
 31) Ступинский - административный центр город Ступино;
 32) Талдомский - административный центр город Талдом;
 33) Чеховский - административный центр город Чехов;
 34) Шатурский - административный центр город Шатура;
 35) Шаховской - административный центр рабочий поселок Шаховская;
 36) Щелковский - административный центр город Щелково.

2. Города областного подчинения Московской области и поселки городского типа областного подчинения Московской области:

- 1) Балашиха <*>;
 2) Бронницы;
 3) Дзержинский;
 4) Долгопрудный;
 5) Домодедово <*>;
 6) Дубна;
 7) утратил силу. - Закон Московской области от 30.12.2014 N 209/2014-ОЗ;
 8) Жуковский;
 9) Звенигород;
 10) Ивантеевка;
 11) утратил силу. - Закон Московской области от 01.07.2015 N 103/2015-ОЗ;
 12) Коломна;
 13) Королев;
 14) Котельники;
 15) Красноармейск;
 16) Лобня;
 17) Лосино-Петровский;
 18) Лыткарино;
 18.1) Озеры <*>;
 (п. 18.1 введен Законом Московской области от 05.05.2015 N 72/2015-ОЗ)
 19) Орехово-Зуево;
 20) Подольск <*>;
 (п. 20 в ред. Закона Московской области от 01.07.2015 N 103/2015-ОЗ)
 21) Протвино;
 22) Пущино;
 23) Реутов;

- 24) Рошаль;
- 25) Серпухов;
- 26) Фрязино <*>;
- 27) Химки;
- 28) Черноголовка <*>;
- 29) Электрогорск;
- 30) Электросталь;
- 31) утратил силу. - Закон Московской области от 21.05.2014 N 54/2014-ОЗ.

<*> город или поселок городского типа областного подчинения с административной территорией

3. Закрытые административно-территориальные образования:

- 1) Власиха - административный центр поселок Власиха;
- 2) Восход - административный центр поселок Восход;
- 3) Звездный городок - административный центр поселок Звездный городок;
- 4) Краснознаменск - административный центр город Краснознаменск;
- 5) Молодежный - административный центр поселок Молодежный.

ЗАКОН МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**от 2 июня 2014 года № 55/2014-ОЗ****О СРОКЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
И ПОРЯДКЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ,
СРОКЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ПОРЯДКЕ ИЗБРАНИЯ
ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

(в ред. законов Московской области
от 05.09.2014 N 110/2014-ОЗ, от 15.11.2014 N 147/2014-ОЗ,
от 30.03.2015 N 35/2015-ОЗ, от 01.06.2015 N 87/2015-ОЗ,
от 23.09.2015 N 145/2015-ОЗ)

Статья 1

Настоящий Закон в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает сроки полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области, порядок формирования представительных органов муниципальных районов Московской области (далее - муниципальный район), сроки полномочий и порядок избрания глав муниципальных образований Московской области.

Статья 2

1. Срок полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области составляет пять лет.

2. Срок полномочий глав муниципальных образований Московской области составляет пять лет.

3. Если срок полномочий представительного органа муниципального образования Московской области, главы муниципального образования Московской области меньше срока полномочий, установленного настоящей статьей, то установленный настоящей статьей срок применяется после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования Московской области, главы муниципального образования Московской области, избранных до дня вступления в силу настоящего Закона.

Статья 3

Представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства в следующих муниципальных районах:

Волоколамский муниципальный район;
Воскресенский муниципальный район;
Зарайский муниципальный район;
Истринский муниципальный район;
Клинский муниципальный район;
Коломенский муниципальный район;
Лотошинский муниципальный район;
Люберецкий муниципальный район;
Одинцовский муниципальный район;
Орехово-Зуевский муниципальный район;
Пушкинский муниципальный район;
Сергиево-Посадский муниципальный район;
Солнечногорский муниципальный район;
Ступинский муниципальный район.

Статья 4

1. Представительный орган муниципального района формируется путем избрания на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в следующих муниципальных районах:

Дмитровский муниципальный район;
Каширский муниципальный район;
Ленинский муниципальный район;
Луховицкий муниципальный район;
Шатурский муниципальный район;
Щелковский муниципальный район.

2. При формировании представительного органа муниципального района в соответствии с частью 1 настоящей статьи число депутатов, избираемых от одного поселения в представительный орган муниципального района, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Статья 5

1. Глава муниципального района, городского округа, городского поселения избирается на муниципальных выборах, входит в состав пред-

ставительного органа указанных муниципальных образований Московской области с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя в следующих муниципальных образованиях Московской области:

1) муниципальные районы:

Одинцовский муниципальный район;

Шатурский муниципальный район.

2) городские округа:

городской округ Долгопрудный;

городской округ Домодедово;

городской округ Дубна;

городской округ Ивантеевка;

городской округ Королев;

городской округ Орехово-Зуево.

3) городские поселения:

городское поселение Белоозерский Воскресенского муниципального района;

городское поселение Большие Дворы Павлово-Посадского муниципального района;

городское поселение Воскресенск Воскресенского муниципального района;

городское поселение Кашира Каширского муниципального района;

городское поселение Луховицы Луховицкого муниципального района;

городское поселение Павловский Посад Павлово-Посадского муниципального района;

городское поселение Ступино Ступинского муниципального района.

2. Глава муниципального района, городского округа избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию в следующих муниципальных образованиях Московской области:

1) муниципальные районы:

Дмитровский муниципальный район;

Ленинский муниципальный район;

Луховицкий муниципальный район;

Сергиево-Посадский муниципальный район;

Солнечногорский муниципальный район.

2) городские округа:

городской округ Реутов.

3. Глава муниципального района, городского округа, городского поселения, сельского поселения избирается представительным органом муниципального образования Московской области из своего состава и исполняет полномочия его председателя в следующих муниципальных

образованиях Московской области:

1) муниципальные районы:

Воскресенский муниципальный район;

Зарайский муниципальный район;

Истринский муниципальный район;

Каширский муниципальный район;

Клинский муниципальный район;

Коломенский муниципальный район;

Лотошинский муниципальный район;

Люберецкий муниципальный район;

Можайский муниципальный район;

Ступинский муниципальный район;

Щелковский муниципальный район.

2) городские округа:

городской округ Жуковский;

городской округ Коломна;

городской округ Котельники;

городской округ Протвино;

городской округ Пущино;

городской округ Химки;

городской округ Черноголовка.

3) городские поселения:

городское поселение Андреевка Солнечногорского муниципального района;

городское поселение Ашукино Пушкинского муниципального района;

городское поселение Богородское Сергиево-Посадского муниципального района;

городское поселение Большие Вяземы Одинцовского муниципального района;

городское поселение Вербилки Талдомского муниципального района;

городское поселение Видное Ленинского муниципального района;

городское поселение Волоколамск Волоколамского муниципального района;

городское поселение Воскресенск Воскресенского муниципального района;

городское поселение Голицыно Одинцовского муниципального района;

городское поселение Дедовск Истринского муниципального района;

городское поселение Егорьевск Егорьевского муниципального района;

городское поселение Жилево Ступинского муниципального района;

городское поселение Загорянский Щелковского муниципального района;

городское поселение Зарайск Зарайского муниципального района;

городское поселение Заречье Одинцовского муниципального района;

городское поселение Зеленоградский Пушкинского муниципального района;

городское поселение Истра Истринского муниципального района;

городское поселение Клин Клинского муниципального района;

городское поселение Красково Люберецкого муниципального района;
 городское поселение Краснозаводск Сергиево-Посадского муниципального района;
 городское поселение Кубинка Одинцовского муниципального района;
 городское поселение Лесной Пушкинского муниципального района;
 городское поселение Лесной Городок Одинцовского муниципального района;
 городское поселение Ликино-Дулево Орехово-Зуевского муниципального района;
 городское поселение Люберцы Люберецкого муниципального района;
 городское поселение Малаховка Люберецкого муниципального района;
 городское поселение Малино Ступинского муниципального района;
 городское поселение Менделеево Солнечногорского муниципального района;
 городское поселение Михнево Ступинского муниципального района;
 городское поселение Монино Щелковского муниципального района;
 городское поселение Новоивановское Одинцовского муниципального района;
 городское поселение Оболенск Серпуховского муниципального района;
 городское поселение Одинцово Одинцовского муниципального района;
 городское поселение Ожерелье Каширского муниципального района;
 городское поселение Октябрьский Люберецкого муниципального района;
 городское поселение Пересвет Сергиево-Посадского муниципального района;
 городское поселение Поварово Солнечногорского муниципального района;
 городское поселение Правдинский Пушкинского муниципального района;
 городское поселение Пушкино Пушкинского муниципального района;
 городское поселение Раменское Раменского муниципального района;
 городское поселение Ржавки Солнечногорского муниципального района;
 городское поселение Свердловский Щелковского муниципального района;
 городское поселение Сергиев Посад Сергиево-Посадского муниципаль-
 ного района;
 городское поселение Серебряные Пруды Серебряно-Прудского муниципаль-
 ного района;
 городское поселение Скоропусковский Сергиево-Посадского муниципаль-
 ного района;
 городское поселение Снегири Истринского муниципального района;
 городское поселение Солнечногорск Солнечногорского муниципального района;
 городское поселение Софрино Пушкинского муниципального района;
 городское поселение Талдом Талдомского муниципального района;
 городское поселение Томилино Люберецкого муниципального района;
 городское поселение Фряново Щелковского муниципального района;
 городское поселение Хотьково Сергиево-Посадского муниципального рай-
 она;
 городское поселение Черкизово Пушкинского муниципального района;
 городское поселение Шатура Шатурского муниципального района;

городское поселение Шаховская Шаховского муниципального района;
 городское поселение Щелково Щелковского муниципального района;
 городское поселение Электроугли Ногинского муниципального района;
 городское поселения Яхрома Дмитровского муниципального района.

4) сельские поселения:

сельское поселение Аксиньинское Ступинского муниципального района;
 сельское поселение Анискинское Щелковского муниципального района;
 сельское поселение Барвихинское Одинцовского муниципального района;
 сельское поселение Берязняковское Сергиево-Посадского муниципально-

го района;

сельское поселение Бужаровское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Букаревское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Буньковское Ногинского муниципального района;
 сельское поселение Васильевское Сергиево-Посадского муниципального

района;

сельское поселение Горское Одинцовского муниципального района;
 сельское поселение Гребневское Щелковского муниципального района;
 сельское поселение Ельדיгинское Пушкинского муниципального района;
 сельское поселение Ермолинское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Ершовское Одинцовского муниципального района;
 сельское поселение Жаворонковское Одинцовского муниципального рай-

она;

сельское поселение Захаровское Одинцовского муниципального района;
 сельское поселение Ивановское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Костровское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Кривцовское Солнечногорского муниципального рай-

она;

сельское поселение Кутузовское Солнечногорского муниципального рай-

она;

сельское поселение Леонтьевское Ступинского муниципального района;
 сельское поселение Лозовское Сергиево-Посадского муниципального рай-

она;

сельское поселение Луневское Солнечногорского муниципального района;
 сельское поселение Лучинское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Медвежье-Озерское Щелковского муниципального

района;

сельское поселение Назарьевское Одинцовского муниципального района;
 сельское поселение Никольское Одинцовского муниципального района;
 сельское поселение Новопетровское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Обушковское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Огудневское Щелковского муниципального района;
 сельское поселение Онуфриевское Истринского муниципального района;
 сельское поселение Отраденское Красногорского муниципального рай-

она;

сельское поселение Павло-Слободское Истринского муниципального рай-

она;

сельское поселение Пешковское Солнечногорского муниципального рай-

она;

сельское поселение Реммаш Сергиево-Посадского муниципального рай-

она;

сельское поселение Селковское Сергиево-Посадского муниципального

района;

сельское поселение Семеновское Ступинского муниципального района;

сельское поселение Смирновское Солнечногорского муниципального рай-

она;

сельское поселение Соколовское Солнечногорского муниципального рай-

она;

сельское поселение Тарасовское Пушкинского муниципального района;

сельское поселение Трубинское Щелковского муниципального района;

сельское поселение Успенское Одинцовского муниципального района;

сельское поселение Царевское Пушкинского муниципального района;

сельское поселение Часцовское Одинцовского муниципального района;

сельское поселение Шеметовское Сергиево-Посадского муниципального

района;

сельское поселение Ядроминское Истринского муниципального района.

4. Глава муниципального района, городского округа, городского поселения, сельского поселения избирается представительным органом муниципального образования Московской области из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию в следующих муниципальных образованиях Московской области:

1) муниципальные районы:

Ногинский муниципальный район;

Пушкинский муниципальный район;

Серебряно-Прудский муниципальный район.

2) городские округа:

городской округ Балашиха;

городской округ Лобня;

городской округ Лыткарино;

городской округ Озеры;

городской округ Серпухов;

городской округ Фрязино;

городской округ Электросталь.

3) сельские поселения:

сельское поселение Бородинское Можайского муниципального района.

Статья 6

Порядок формирования представительных органов муниципальных районов, порядок избрания глав муниципальных образований Мос-

ковской области, не указанных в статьях 3, 4, 5 настоящего Закона, определяются уставом муниципального образования Московской области до принятия соответствующего закона Московской области.

Статья 7

1. Со дня вступления в силу настоящего Закона выборы депутатов представительного органа муниципального района не назначаются и не проводятся, если настоящим Законом изменен порядок формирования представительного органа муниципального района, предусматривающий переход от формирования представительного органа муниципального района на муниципальных выборах к его формированию из состава представительных органов поселений.

Установленный таким образом порядок формирования представительного органа муниципального района применяется после истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, избранного до дня вступления в силу настоящего Закона.

2. Если настоящим Законом изменен порядок формирования представительного органа муниципального района, предусматривающий переход от формирования представительного органа муниципального района из состава представительных органов поселений к избранию на муниципальных выборах, выборы в представительный орган муниципального района должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона.

Статья 8

1. Со дня вступления в силу настоящего Закона выборы главы муниципального образования Московской области не назначаются и не проводятся, если настоящим Законом предусмотрено избрание главы муниципального образования Московской области из состава представительного органа соответствующего муниципального образования Московской области или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

2. Если настоящим Законом изменяется порядок избрания главы муниципального образования Московской области, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований Московской области, избранных до дня вступления в силу настоящего Закона.

Статья 9

1. В течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона уставы муниципальных образований Московской области должны быть приведены в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и настоящего Закона.

2. Со дня вступления в силу настоящего Закона уставы муниципальных образований Московской области до их приведения в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и настоящего Закона применяются в части, не противоречащей настоящему Закону.

Статья 10

Настоящий Закон вступает в силу через десять дней после его официального опубликования.

Губернатор Московской области
А.Ю. Воробьев

2 июня 2014 года
№ 55/2014-ОЗ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
1. Совершенствование территориальных основ местного самоуправления в Московской области	3
2. Правовые основы изменения границ и преобразования муниципальных образований	16
3. Анализ судебной практики по вопросам, возникающим при объединении муниципальных образований в Московской области	37
4. Структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти Московской области	46
5. Вопросы компетенции местного самоуправления	54
6. Оптимизация кадрового состава муниципальных служащих в Московской области	58
7. Межмуниципальное сотрудничество в Московской области	60
8. Развитие форм участия граждан в местном самоуправлении.....	64
Заключение	73
Литература	75
Закон Московской области от 31.01.2013 г. № 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области"	81
Закон Московской области от 02.06.2014 г. № 55/2014-ОЗ "О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области".....	101

М.Ф. ГАЦКО

**РЕФОРМИРОВАНИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Учебное пособие

Отпечатано по заказу Ногинского филиала РАНХиГС
Московская область, Ногинск г., Ключик ул., д. 5
Тел/факс (496) 511-89-46, 511-35-90
e-mail: dpo@nog.ranepa.ru
www. nog.ranepa.ru

Тираж 1000 экз.
Отпечатано в ООО «Боргес»,
144001, Московская область, Электросталь г., Строительный пер., 9