

**Экспертное заключение**  
**по обращению Губернатора Ленинградской области А.Ю.Дрозденко**

Ответ на вопрос о возможности и порядке преобразования в городской округ существующих на территории Ленинградской области муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, поставленный в запросе Губернатора Ленинградской области А.Ю. Дрозденко, требует анализа положений следующих федеральных и региональных законодательных актов: Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в его системном соотношении с нормами Конституции Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГСК РФ) и Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ); Устава Ленинградской области; Областного закона Ленинградской области от 05.06.2010 №32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения»; Областного закона Ленинградской области от 14.12.2012 №95-оз «О содействии развитию на части территории муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»; областных законов Ленинградской области об установлении границ и наделении статусом муниципальных образований; Областного закона Ленинградской области от 14.12.2011 №108-оз «О регулировании градостроительной деятельности на территории Ленинградской области в части вопросов территориального планирования».

В первую очередь, в числе законодательных оснований процедуры преобразования муниципального района в городской округ, следует рассматривать части 2 и 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, которые допускают принципиальную возможность объединения городских и сельских поселений (в том числе всех, расположенных на территории муниципального района) в единое городское поселение с согласия населения каждого из поселений, выраженного их представительными органами. Однако положения частей 2 и 3 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ должны рассматриваться в системной взаимосвязи как с иными положениями Федерального закона № 131-ФЗ, так и нормами градостроительного и земельного законодательства. При системном толковании указанных положений приходим к следующим выводам.

Нормы частей 2 и 3 статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ раскрывают процедуры установленных в Федеральном законе №131-ФЗ видов преобразований муниципальных образований, в том числе объединения, в части порядка выражения инициативы преобразования и

порядка учета мнения населения при объединении поселений, однако не вводят каких-либо новых видов преобразований и не дополняют (изменяют) установленных в Федеральном законе №131-ФЗ материально-правовых требований к такого рода преобразованиям и видам муниципальных образований.

Материально-правовые требования к возникающим муниципальным образованиям, в том числе в результате их преобразования путем объединения, содержатся в статье 11 Федерального закона №131-ФЗ, устанавливающей виды, признаки и критерии, которым должны соответствовать муниципальные образования, включая и муниципальные образования — городские поселения. Федеральный закон №131-ФЗ не исключает ситуации, когда в состав городского поселения могут входить, помимо территории города (поселка) территории иных поселков и сельских населенных пунктов, прилегающие к городу в качестве территорий для его перспективного развития и не являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями (пункт 5 части 1 статьи 11 Федерального закона №131-ФЗ). Данное положение открывает путь для укрупнения городских поселений путем их объединения с прилегающими сельскими поселениями, утрачивающими в результате такого объединения статус муниципальных образований. Однако подобный сценарий объединения допустим только при условии соблюдения установленных федеральными законами (Федерального закона №131-ФЗ, ГСК РФ, ЗК РФ) требований. К таким требованиям в первую очередь относятся следующие:

а) соответствие цели объединения — укрупнение города для обеспечения развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры;

б) единство городского поселения и прилегающих к нему населенных пунктов, позволяющих их рассматривать в перспективе как единое городское поселение; единство естественно исторических связей в рамках объединяемой территории и единство ее инфраструктуры, которое подтверждается генеральным планом городского поселения: в плане должна быть отражена связь городской территории с прилегающей зоной, предназначенной для развития.

Сельские и городские поселения, входящие в муниципальный район, по своим объективным муниципально-территориальным, экономгеографическим, градостроительным характеристикам в целом ряде случаев не соответствуют указанным выше требованиям и не могут признаваться прилегающей зоной города, которая отличалась бы инфраструктурным единством с городской территорией, отраженным в Генеральном плане соответствующего городского поселения. При этом цели и перспективы развития территории муниципального района и входящих в него поселений часто отличаются собственной спецификой,

воплощающейся в схемах территориального развития муниципальных районов.

Для тех случаев, когда город с прилегающей зоной полностью охватывает территорию района и отвечает установленным выше критериям объединения с прилегающими сельскими поселениями, Федеральный закон №131-ФЗ как раз и предусматривает возможность наделения городского поселения статусом городского округа для последующего объединения городского округа с прилегающими сельскими и городскими поселениями.

Таким образом, достижение предлагаемого результата — прекращение существования муниципального района и признание его территории городским поселением со статусом городского округа — видится возможным через применение ряда последовательных процедур муниципально-территориальных преобразований и при соблюдении установленных в Федеральном законе №131-ФЗ условий.

В целом алгоритм преобразования муниципального района со всеми входящими в его состав поселениями и межселенными территориями в городской округ должен включать следующие основные этапы преобразований с перспективой прекращения статуса муниципального района:

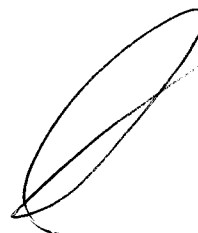
1. Наделение с соблюдением установленных Федеральным законом №131-ФЗ процедур статусом городского округа одного из входящих в состав муниципального района городских поселений (часть 7 статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ). При этом следует выбрать такое городское поселение, которое обладает перспективой социально-экономического, инфраструктурного развития для расширения в будущем его территориальных границ за счет прилегающей зоны до размера соответствующего муниципального района в целом.

2. Объединение прилегающих городских и сельских поселений с городским округом с применением упрощенной формы учета мнения населения через решение представительных органов каждого из объединяемых муниципальных образований (часть 3.1 статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ). Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает свой муниципально-правовой статус.

Если территория объединенных с городским округом поселений охватывает всю территорию муниципального района, то одновременно с объединением поселений и округа прекращается существование муниципального района. Если территория объединенных поселений не охватывает всю территорию муниципального района, то для прекращения его существования необходимо внести дополнительное изменение в административно-территориальное деление Ленинградской области, присоединив остающуюся часть территории преобразуемого муниципального района к прилегающим муниципальным районам (с

соблюдением установленной в статье 12 Федерального закона №131-ФЗ процедуры изменения границ муниципальных образований).

Руководитель Центра экспертиз

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop that crosses itself, followed by a short horizontal stroke.

А.В.Гоголевский