

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по особенностям создания городских округов на основе муниципальных районов

Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте РФ получено письменное обращение заместителя Председателя Совета министров Республики Крым – руководителя Аппарата Совета министров Республики Крым от 22 марта 2017 года № 1/01-54/1250 с просьбой высказать экспертную позицию и оценить практику создания городских округов на основе муниципальных районов на предмет правомерности и потенциальных социально-экономических и управленческих последствий. Дополнительно в обращении высказана просьба проанализировать два варианта возможного преобразования муниципального района - это, во-первых, присоединение к существующему городскому округу всех сельских поселений, входящих в состав граничащего с ним муниципального района, и, во-вторых, наделение статусом городского округа муниципального образования, образованного в результате объединения всех поселений, входящих в состав какого-либо муниципального района.

Представляется целесообразным отдельно рассмотреть вопросы о правовых основах создания городских округов на основе муниципальных районов и социально-экономических и управленческих последствиях таких решений. Такое разделение представляется принципиально важным, т.к. ни какая потенциальная эффективность принимаемых решений не может рассматриваться как должное основание для игнорирования требований действующего законодательства.

1. Оценка законности создания городских округов на основе муниципальных районов. Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления существенным образом изменилось с принятием Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ). Основной целью данного закона являлось введение в правовое поле фактически сложившейся в целом ряде регионов практики создания городских округов на основе муниципальных районов. На момент принятия Федерального закона № 62-ФЗ городские округа на базе районов создавались либо путем объединения всех поселений района в городское поселение с

последующим наделением этого муниципального образования статусом городского округа (подход активно реализовывался 2015 – 2016 гг. в Магаданской, Московской, Оренбургской, Калининградской областях и некоторых других регионах), либо путем объединения с уже существующим городским округом поселений граничащего с ним муниципального района (такой подход применялся, например, в Ставропольском крае). Ни один из этих способов не был предусмотрен действовавшей на тот момент редакцией Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а их практическая реализация посредством принятия соответствующих региональных законов являлась необоснованным расширением субъектами Российской Федерации своей компетенции в сфере правового регулирования местного самоуправления. Принятие Федерального закона № 62-ФЗ является косвенным подтверждением этой позиции.

Новая редакция части 3.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», создала правовые предпосылки для законного создания на базе муниципального района, а точнее всех входящих в его состав поселений, городского округа. Однако, предусмотренное Федеральным законом № 62-ФЗ правовое регулирование не снимает всех проблем и более того создает некоторые новые.

1.1. Анализ новой редакции части 3.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что федеральный законодатель рассматривает только один вариант преобразования муниципального района в городской округ: что поселения могут объединяться только с уже существующим городским округом, в котором, как минимум, избран легитимно действующий представительный орган, способный выразить согласие населения на такое преобразование. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Закрепленное в этой норме регулирование принципиальным образом отличается от наиболее распространенного в российских регионах подхода, предусматривающего объединение всех поселений муниципального района в одно городское поселение и наделение этого муниципального образования статусом городского округа. Соответственно, принятие Федерального закона № 62-ФЗ не легализовало этот подход. Он, как и раньше, не имеет должных правовых оснований в федеральном законодательстве.

1.2. Федеральный закон № 131-ФЗ в редакции от 3 апреля 2017 года был дополнен пунктом, содержащим требования к границам городского округа, которые должны устанавливаться с учетом необходимости создания условий

для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий (пункт 15.1 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ). Закрепление требования учитывать необходимость обеспечения единства городского хозяйства, является логичным для любого города; вместе с тем, не очень понятно, как это требование может быть выполнено в «квази» городских округах, созданных на базе муниципальных районов. Как правило, такие муниципальные образования имеют большую площадь и сложную структуру расселения, состоят из десятков населенных пунктов, расположенных на значительном расстоянии от административного центра и не связанных в единую транспортную, социальную, экономическую и др. инфраструктуру. Именно поэтому в Федеральном законе № 131-ФЗ было закреплено понятие «административный центр городского округа» (часть 1 статьи 2), а также требование о его транспортной доступности для жителей в течение рабочего дня (пункт 11 части 1 статьи 11).

1.3. В Федеральном законе № 131-ФЗ появилась новая дефиниция понятия «городской округ», под которым понимается один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Такой подход представляется проблематичным не столько потому, что предполагает формальную возможность наличия городского округа без городского поселения, что противоречит семантическому значению определяемого термина, сколько потому, что вступает в противоречие с логикой правового регулирования территориальных основ местного самоуправления, изначально заложенной в Федеральном законе № 131-ФЗ и отчасти сохранившейся после принятия Федерального закона № 62-ФЗ.

Основная проблема заключается в том, что в отличие от городского и сельского поселения и даже муниципального района, городской округ не является самостоятельной разновидностью муниципального образования. Согласно части 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ городской округ является ничем иным, как муниципальным образованием с особым правовым статусом, которым может быть наделено городское поселение при условии наличия в нем сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий. Исходя именно из этой логики, законодатель не отнес в части 8 статьи 13 Федерального закона

№ 131-ФЗ наделение городского поселения статусом городского округа к числу преобразований, в результате которых создаются вновь образованные муниципальные образования. Соответственно, если городской округ – это муниципальное образование с особым правовым статусом, то не ясным является каким образом и в каком порядке этим статусом могут быть наделены один или несколько населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, как это предусмотрено в новой дефиниции понятия «городской округ».

Таким образом, проведенный выше анализ показывает, что на данный момент любые попытки автоматического преобразования муниципального района в городской округ не имеют под собой правовой основы. Полностью не соответствует действующему федеральному законодательству (даже с учетом Федерального закона № 62-ФЗ) широко распространенная в некоторых регионах России практика объединения всех поселений муниципального района в единое городское поселение с последующим его наделением статуса городского округа. Процедура объединения отдельных или всех поселений муниципального района с существующим городским округом предусмотрена частью 3.1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако при ее реализации необходимо учитывать не только процессуальные, но и материалы требования данного закона, в частности, связанные с необходимостью сохранения после объединения возможности развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры, а также обеспечения единства городского хозяйства городского округа.

2. Возможные социально-экономические и управленческие последствия создания городских округов на основе муниципальных районов. Как известно, базовыми для правового регулирования территориальной организации местного самоуправления являются требования части 1 статьи 131 Конституцией Российской Федерации, согласно которым местное самоуправление в России осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Выделение городских и сельских поселений в качестве основного территориального уровня российского местного самоуправления обусловлено тем, что именно в границах этих муниципальных образований в наибольшей степени находит свое отражение естественная модель расселения, свойственная нашей стране. Соответственно, изменения территориальной основы местного самоуправления должны рассматриваться как мера особого порядка, не просто напрямую затрагивающая интересы людей живущих на соответствующих территориях, но существенным образом влияющая на

сложившийся уклад их жизни. В этой связи вопрос об оценке социально-экономических и управленческих последствий создания городских округов на основе муниципальных районов, безусловно, является одним из ключевых при рассмотрении данной проблемы.

В настоящее время в качестве основной причины для создания городского округа на основе муниципального района называют необходимость экономии бюджетных средств, добиться которой предполагается за счет, во-первых, сокращения количества сотрудников органов местного самоуправления, во-вторых, отказа от выборов глав и депутатов представительных органов поселений и, в-третьих, более продуктивного привлечения федеральных денег, за счет участия в различных государственных программах. В качестве второстепенной цели проводимых преобразований также иногда указывается повышение качества оказания муниципальных услуг и сокращение расходов населения на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Вместе с тем, анализ опыта субъектов Российской Федерации, в которых процесс создания городских округов на основе муниципальных районов идет не первый год, показывает, что достигнуть сколько-нибудь значимого эффекта от преобразования удастся лишь отдельным муниципальным образованиям. К примеру, опыт Московской и Нижегородской области показывает, что добиться существенного сокращения административных расходов после создания городских округов не получается, т.к. основная масса работников, ранее занятых в органах местного самоуправления поселений и муниципального района, переходит в органы местного самоуправления городского округа. Как правило, местные администрации поселений продолжают выполнять свои функции на правах территориальных органов городского округа, а бывшие главы поселений или главы местной администрации назначаются руководителями этих органов.

В отличие от числа сотрудников местных администраций, количество муниципальных выборов действительно сокращается в результате создания городского округа, т.к. прекращаются полномочия представительных органов и глав ликвидированных поселений. К примеру, после преобразования Шаховского муниципального района Московской области в Шаховской городской округ общий депутатский корпус сократился с 75 (15 депутатов районного совета и 60 депутатов представительных органов поселений) до 15 человек. При этом, если до преобразования на одного муниципального депутата в среднем приходилось 429 жителей, то после создания городского округа в четыре раза больше – 1718 человек на одного народного избранника.

Оценить экономический эффект от создания городских округов на основе муниципальных районов на сегодняшний день довольно сложно, т.к. соответствующие данные отсутствуют в свободном доступе. Пожалуй, единственной публично названной является цифра в 500 000 рублей, которые удалось сэкономить созданному в 2015 г. городскому округу Мытищи Московской области¹. Однако, такая экономия выглядит довольно незначительной на фоне доходной части бюджета городского округа Мытищи, которая составила в 2016 г. 9 699 716 тыс. рублей.

Единственным, безусловно положительным, последствием создания городских округов на основе муниципального района является возможность более эффективного участия в различных государственных программах регионального и федерального уровня (как правило, сельские поселения в этих программах не могут участвовать). Показательным здесь является опыт городского округа Семеновский Нижегородской области, созданного в 2009 г. на базе Семеновского муниципального района. За счет регулярного участия в таких программах, как государственная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда» или губернаторская программа поддержки местных инициатив органам местного самоуправления городского округа удается привлекать значительные суммы для решения проблем своего муниципального образования. За счет того, что городской округ получил возможность быть участником разных программ за 4 года (с 2011 по 2015 гг.) доходы бюджета городского округа Семеновский увеличились с 835,5 до 1 299,1 млн. рублей. Тем не менее, нельзя не отметить, что ориентация на решения вопросов местного значения за счет привлеченных с помощью госпрограмм средств, вряд ли может рассматриваться в качестве долгосрочной стратегии развития муниципального образования. Государственные программы по своей природе являются инструментами достижения конкретных целей государственной политики в сфере социально-экономического развития, а не формой финансовой помощи муниципальным образованиям.

Как видно, возможность решения экономических проблем за счет создания городских округов на основе муниципального района не является однозначно позитивной. Наличие отдельных положительных моментов в части повышения эффективности муниципальной экономики нивелируются негативными последствиями социального характера. Перенос ключевых органов управления из ликвидируемых поселений в административный центр

¹ Губернатор объяснил, зачем в Подмосковье создаются городские округа [Электронный документ]. URL: <http://360tv.ru/news/gubernator-obyasnil-zachem-v-podmoskove-sozdayutsya-gorodskie-okruga-86101> (дата обращения 19.04.2017).

городского округа (даже при условии создания территориальных отделов) делает местную власть менее доступной для населения. Эта проблема частично решается за счет создания сети многофункциональных центров (МФЦ) и распространения практики удаленного оказания государственных и муниципальных услуг посредством специализированных порталов в сети интернет (портал <https://gosuslugi.ru> и др.). Но целый ряд юридически значимых действий могут быть совершены только в административном центре городского округа, к ним, в частности, относится нотариальные услуги и постановка на воинский учет. Однако более важной представляется проблема образования вакуума власти в населенных пунктах, в которых на постоянной основе отсутствуют органы публичной власти, а также учреждения здравоохранения и образования. Подконтрольность таких территорий значительно снижается, что способствует развитию теневой экономики и криминала.

В завершение следует отметить, что создание городского округа на основе муниципального района является крайне специфической формой решения проблем повышения эффективности муниципального управления. На данный момент такие преобразования не достаточно законодательно урегулированы и могут быть рекомендованы для применения лишь в отдельных случаях, когда в силу особенностей конкретных муниципальных образований могут быть преодолены или нивелированы те негативные последствия, о которых речь шла выше.

Директор Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

д-р юрид. наук, профессор

19.04.2017 года



Е.С. Шугрина

Исп. Р.В. Петухов
(499) 956-98-04