

Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации*

Петухов Роман Владимирович, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат юридических наук
[petuhovrv@yandex.ru]

119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, учебный корпус 9, каб. 1602

В первой части работы на основе анализа литературы делается вывод о том, что для российской модели местного самоуправления стабильность территории муниципальных образований является системообразующим фактором, прямо коррелирующим с успешностью развития как институтов местного самоуправления, так и в целом социально-экономической сферы. Во второй части работы анализируются данные Минюста России за 2016 — начало 2017 г., согласно которым во многих регионах страны наблюдается дестабилизация территориальных основ местного самоуправления. Далее разбираются последние изменения, внесенные в федеральное законодательство, и их влияние на территориальную организацию местного самоуправления, а также исследуются некоторые практические примеры преобразований муниципальных районов в городские округа и анализируются их последствия.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация, преобразования муниципальных образований, городские округа, муниципальные районы, муниципальная статистика.

Territorial Arrangement of Local Self-Government: Recent Legislative Innovations

Petukhov Roman V., Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Candidate of Legal Sciences

The first part of the publication analyzes the references to conclude that stability of the municipal structure territory is a core factor for the Russian local self-government model, directly correlating with success of development of local self-government institutes and the socio-economic sector as a whole. The second part of the article reviews the data of the Ministry of Justice for 2016 – early 2017 showing that many regions of the country witness destabilization of the territorial bases of local self-government. The author further examines the latest changes introduced in the federal legislation and their impact on the territorial arrangement of local self-government, studies some practical examples of transformation of municipal districts to city districts and assesses the consequences thereof.

Key words: local self-government, territorial arrangement, transformations of municipal structures, city districts, municipal districts, municipal statistics.

Модель местного самоуправления, закрепленная в Конституции Российской Федерации, предусматривает территориальный принцип организации публичной власти на муниципальном уровне. Могут ли быть иные основания для объединения людей в целях самоуправления? Безусловно, могут. Так в советское время концепция социалистического самоуправления (которая принципиально отличалась от реализуемой в современной России концепции местного самоуправления) предполагала возможность самоорганизации граждан не только по территориальному принципу, но и по производственному. В частности, трудовые коллективы участвовали в формировании местных советов народных депутатов. Говорить о самоуправлении возможно и применительно к национальным и культурным автономиям. Однако в нашей Конституции во главу угла поставлен именно территориальный принцип, как исторически более релевантный для современной России. Это означает, что именно территория, а не какие-либо иные факторы, является той основой, которая собирает граждан в особый коллективный субъект, который в российском законодательстве именуется «муниципальным образованием».

Базовое значение территории для формирования муниципального образования хорошо отражено в отечественной литературе. Так, В.Е. Чиркин, разбирая понятие «муниципальное образование», обращает внимание на его дуализм, который, по его мнению, заключается в том, что «с одной стороны, это территориальное образование со своей муниципальной властью, представленное системой органов местного самоуправления и институтов непосредственной демократии. С другой стороны, это территориальный публичный коллектив (объединение жителей по территориальному принципу)»¹. Е.И. Колюшин видит среди основных признаков муниципального образования «наличие территории и населения, собственного бюджета, муниципальной собственности, устава и органов местного самоуправления, которые в своей совокупности влекут обладание соответствующим статусом (поселения, муниципального района или внутригородской территории в Москве и Санкт-Петербурге)»². В свою очередь И.В. Бабичев, разбирая основные юридические конструкции муниципального права, пишет, что «муниципальное образование — юридическая конструкция, публично-правовое образование и сложно-

* Статья подготовлена в рамках поддержанного Российским гуманитарным научным фондом проекта «Управление агломерациями и оптимизация территориальной организации местного самоуправления: лучшие региональные и муниципальные практики» (№ 17-03-00173).

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2009. С. 167.

² Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М.: Норма, 2008. С. 67.

составная публично-правовая система, состоящая из элементов — субъектов и объектов местного самоуправления. К таким субъектам местного самоуправления относятся территориальный публичный коллектив, состоящий, в свою очередь, из субъектов местного самоуправления — граждан и юридически институционализированных местных сообществ; органы местного самоуправления, организации территориального общественного самоуправления. К объектам местного самоуправления, являющимся составными элементами муниципального образования, относятся: территория, очерченная границами; поселенческообразующий (градообразующий) инфраструктурный комплекс, в том числе его часть, находящаяся в муниципальной собственности; средства местного бюджета; имущественные права муниципального образования; набор вопросов местного значения; власть. Отдельным сложносоставным объектом местного самоуправления является населенный пункт»³.

К сожалению, легальное определение понятия «муниципальное образование», данное в ч. 1 ст. 2 действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ)⁴, является малопродуктивным, т.к. сводится к перечислению предусмотренных этим правовым актом видов муниципальных образований. Тем не менее другие положения этого закона дают основания выделить критерии, которым должна отвечать территория муниципального образования. Исчерпывающий перечень таких критериев предложен Е.С. Шугриной: во-первых, «местное самоуправление является территориальным, т.е. осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга»; во-вторых, «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации без каких-либо изъятий»; в-третьих, «территория муниципального образования является целостной, т.е. все муниципальное образование должно иметь непрерывную границу»; в-четвертых, «муниципальное образование определяется как населенная территория»; в-пятых, «территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления»; в-шестых, «границы административно-территориальных единиц могут не совпадать с границами муниципальных образований»; в-седьмых, «на территории муниципального образования желательно наличие необходимой для решения местных вопросов социальной и коммунальной инфраструктуры, что может потребовать объединения нескольких поселений в одно муниципальное образование»; в-восьмых, «при определении территории муниципальных образований целесообразно учитывать принципы территориальной и временной доступности оказываемых услуг»; в-девятых, «при установлении территории муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения, например, скотоводство и связанный с ним кочевой образ жизни или хуторское хозяйство»; и, наконец, в-десятых, «оптимальный размер территории муниципального образования установить невозможно. Крупный город мо-

жет оказаться слишком велик, а село — слишком мало для осуществления местного самоуправления»⁵.

Как видно из приведенных выше критериев и определений, территория муниципального образования, одновременно являющаяся и территориальной основой местного самоуправления, является одним из ключевых элементов, оказывающих системное воздействие на правовое регулирование и практику осуществления местного самоуправления. В частности, от характеристик территории напрямую зависит вид муниципального образования (городское, сельское поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородской район в городском округе с внутригородским делением, внутригородское муниципальное образование города федерального значения), перечень решаемых в его границах вопросов местного значения, особенности формирования соответствующих органов местного самоуправления, вопросы финансово-экономического обеспечения.

Как представляется, ввиду своего системообразующего характера территориальные основы местного самоуправления по возможности должны отличаться высокой степенью стабильности. Так как их неизменность является одной из гарантий нормального развития общественных и экономических отношений в муниципальном образовании, фактором, обеспечивающим возможность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в деятельности органов местного самоуправления.

Однако, как показывает анализ статистических данных, представляемых Минюстом России⁶, в последние годы в нашей стране наблюдается тенденция к дестабилизации территориальной основы местного самоуправления. Согласно данным этого ведомства в 2016 году в Российской Федерации территориальная организация местного самоуправления изменялась 97 раз. Из них в 51 случае речь шла об изменении границ муниципальных образований, в 45 — о преобразовании муниципальных образований и в одном случае — об упразднении Аксарайского сельсовета Красноярского района Астраханской области. В целом количество российских муниципальных образований с 1 января 2016 г. по 1 мая 2017 г. сократилось на 265 муниципалитетов (см. табл. 1). При этом в целом ряде субъектов Российской Федерации (Ставропольском крае, Вологодской, Ивановской, Калининградской, Костромской, Московской, Нижегородской, Пензенской, Сахалинской и Тверской областях) происходили т.н. комбинированные преобразования, предусматривающие объединение всех входящих в состав муниципального района городских и сельских поселений в одно поселение с наделением его статусом городского округа. Всего за указанный выше период в городские округа было преобразовано 22 муниципальных района.

Следует отметить, что преобразования, названные в материалах Минюста «комбинированными», производились субъектами Российской Федерации без достаточных на это правовых оснований⁷, т.к. Федеральным законом № 131-ФЗ не предусматривалась возможность преобразования муниципального района и входящих в его состав городских и сельских поселений в городской округ. Однако ситуация принципиальным образом изменилась с принятием Феде-

³ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 89.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. С. 82–88.

⁶ Информационно-аналитический материал о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данными за 2016 и начало 2017 г.) [Электронный документ]. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx (дата обращения: 08.07.2017).

⁷ Подробнее см.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.

Таблица 1

Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам в 2016 г. и первой половине 2017 г.

Количество муниципальных образований, в т.ч.	по состоянию			
	на 1 января 2016 г.	на 1 января 2017 г.	на 1 марта 2017 г.	на 1 мая 2017 г.
муниципальных районов	1 787	1 784	1 777	1 765
городских поселений	1 590	1 586	1 572	1 555
сельских поселений	18 174	18 105	18 080	17 944
городских округов	561	565	572	583
городских округов с делением	3	3	3	3
внутригородских районов	19	19	19	19
внутригородских муниципальных образований	267	267	267	267
ВСЕГО	22 401	22 329	22 290	22 136

рального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ (далее — Федеральный закон № 62-ФЗ).

Основной целью указанного Федерального закона являлось введение в правовое поле фактически сложившейся в целом ряде регионов практики создания городских округов на основе муниципальных районов. На момент его принятия 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). Как уже было сказано выше, ни один из этих способов не был предусмотрен действовавшей на тот момент редакцией Федерального закона № 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. Новая редакция ч. 3.1 ст. 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.

Тем не менее представляется, что предусмотренное Федеральным законом № 62-ФЗ правовое регулирование не снимает всех проблем и, более того, создает некоторые новые.

Анализ новой редакции ч. 3.1 ст. 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 муни-

ципального 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.

Далее Федеральный закон № 131-ФЗ в редакции от 3 апреля 2017 г. 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 (п. 15.1 ч. 1 ст. 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» (ч. 1 ст. 2), а также требование о его транспортной доступности для жителей в течение рабочего дня (п. 11 ч. 1 ст. 11).

Изменения коснулись и легального определения понятия «городской округ», под которым теперь следует понимать один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Однако 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.

Однако основная проблема заключается в том, что в отличие от городского и сельского поселения и даже му-

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2137.

ниципального района, городской округ не является самостоятельной разновидностью муниципального образования. Согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ городской округ является не чем 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 ч. 8 ст. 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, неясным является то, 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 статусом городского округа. Процедура объединения отдельных или всех поселений муниципального района с существующим городским округом предусмотрена ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако при ее реализации необходимо учитывать не только процессуальные, но и материальные 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.

Однако вопросы вызывает не только юридическая чистота «комбинированных» преобразований муниципальных районов в городские округа, но и целесообразность этих изменений. Как известно, базовыми для правового регулирования территориальной организации местного самоуправления являются требования ч. 1 ст. 131 Конституции 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 сокращения 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 областей 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 области⁹. 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

⁹ Губернатор объяснил, зачем в Подмоскovie создаются городские округа [Электронный документ]. URL: <http://360tv.ru/news/gubernator-obyasnil-zachem-v-podmoskove-sozdayutsya-gorodskie-okruga-86101> (дата обращения: 19.04.2017).

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 г.) 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 нивелируется негативными последствиями социального характера. Перенос ключевых органов управления из ликвидируемых поселений в административный центр 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, относятся 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 хочется вернуться к сделанному в начале этой статьи выводу о том, что территориальная основа местного самоуправления является системообразующим фактором, влияющим на все стороны жизни муниципального образования и его жителей. Соответственно, крайне важно, чтобы стабильность границ и правового статуса муниципальных образований была должным образом гарантирована и обеспечена федеральными властями, что прямо следует из ст. 12 Конституции Российской Федерации. К сожалению, сегодня наблюдается скорее обратное — изменения, вносимые в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», явным образом снижают уровень правовых гарантий местного самоуправления, систематически подменяя деятельное участие граждан решениями региональных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин . М. : Норма, 2009. 352 с.
2. Колюшин Е.И. Муниципальное право России: курс лекций / Е.И. Колюшин. М. : Норма, 2008. 464 с.
3. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев . М. : Норма: ИНФРА-М, 2010. 336 с.
4. Шугрина Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. М. : Норма, 2014. 576 с.
5. Шугрина Е.С. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.