**Об установлении критериев при преобразовании поселений, входящих**

**в состав муниципального района, и их объединении**

**в муниципальный округ**

Обращаем внимание, что Центр местного самоуправления не является структурой, которая вправе давать разъяснения нормам действующего законодательства, однако может высказывать экспертную позицию.

Федеральным законом от 01 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон 06 октября 2003 год № 131-ФЗ «О общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — федеральный закон № 131-ФЗ), направленные на совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления. Так, введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

Под муниципальным округом предлагается понимать несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.

К городским округам теперь могут быть отнесены только территории, где не менее двух третей населения проживают в городских населенных пунктах, а плотность населения в пять раз превышает среднюю по стране. Те городские округа, которые перестают соответствовать данным требованиям, подлежат переводу в статус муниципального округа.

Как отмечали в пояснительных материалах авторы инициативы (депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации), указанное нововведение позволит консолидировать «представительские и административные ресурсы, в том числе на сельских территориях, в целях оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления». При этом данный вид образования не станет противопоставлением городскому округу, «поскольку допускает возможность вхождения в его состав городов».

Предполагалось, что в первую очередь новый вид муниципального образования будет востребован в целях наделения городских округов, созданных в соответствии с Федеральным законом от 03 апреля 2017 г. № 62-ФЗ соответствующим статусом. Практика преобразования муниципального района в городской округ, сложившаяся в ряде субъектов РФ, несомненно, по сути своей противоречит Федеральному закону №131-ФЗ, особенно в части понимания термина «городской округ».

Поэтому предлагаемые изменения были, прежде всего, направлены на упорядочение сложившейся неоднородной практики территориальной организации местного самоуправления, а также на устранение семантического противоречия, возникающего вследствие объединения поселений с городским округом с последующей утратой муниципальным районом статуса муниципального образования[[1]](#footnote-1).

Однако в текст принятого закона была включена следующая формулировка, допускающая преобразование муниципального района в муниципальный округ[[2]](#footnote-2):

объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа.

Сама возможность подобного преобразования вызывает ряд вопросов, поскольку знаменует возникновение одноуровневой системы местного самоуправления, что само по себе не может быть повсеместным.

В отдельных местностях введение одноуровневой системы управления территориями – муниципальных округов, - целесообразно, например, на территориях, характеризующихся низкой плотностью, неурбанизированностью, большой площадью, труднодоступностью, неразвитой системой сельских поселений. В иных случаях, представляется, что такой переход отдалит местную власть от населения, сделает управление более формальным, что противоречит сути Федерального закона №131-ФЗ.

Практика формирования муниципальных округов только начинает складываться, однозначные выводы об успешности такого способа территориального управления делать пока невозможно.

При этом тенденция укрупнения муниципальных образований наблюдается на всей территории Российской Федерации. В обоснование такого укрупнения, как правило, приводятся схожие аргументы (экономия средств, сокращение численности персонала). Практически не исследуются прочие эффекты, которые территориальные реформы оказывают на систему местного самоуправления, публичного управления и публичных услуг в целом. Например, такие как критерий участия граждан в осуществлении местного самоуправления, активность территориального общественного самоуправления и другие.

Что касается приводимых аргументов экономии бюджетных средств, также, часто не учитывается возможность перевода муниципальных служащих в муниципальные учреждения и предприятия. В связи с этим, можно высказать опасения, что подобная ситуация может сложится и при переходе на одноуровневую систему местного самоуправления (формировании муниципальных округов). В таком случае экономический эффект от оптимизации будет временен, постоянный эффект даст только фактическое сокращение кадров и, следовательно, расходов на аппарат.

Однако, в законодательстве не установлены критерии выбора оптимальной модели для муниципальных образований.

В любом случае закон прямо указывает, что **прежде всего, необходимо учитывать позицию населения**: если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется.

Поэтому, представляется, что основным критерием принятия решения о преобразовании в муниципальный округ должно быть именно выраженное в установленной форме мнение населения каждого поселения.

К.А. Иванова,

Директор Центра,   
кандидат юр. наук

1. См. текст пояснительной записки к законопроекту № 631751-7 [↑](#footnote-ref-1)
2. См. ст. 13 часть 31-1 Федерального закона №131-ФЗ [↑](#footnote-ref-2)