

М. В. Коростелева

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

В данной работе рассматриваются основные тенденции развития территориальной организации местного самоуправления на современном этапе муниципальной реформы, среди которых ключевой является тенденция к укрупнению муниципальных образований в результате их объединения. Автор анализирует возникающие при этом проблемы и возможные пути их преодоления.

Ключевые слова: преобразование муниципальных образований, объединение муниципальных образований, территория муниципального образования, границы муниципального образования, городской округ, муниципальный район, сельское поселение, городское поселение.

М. V. Korosteleva

TRENDS OF DEVELOPMENT OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AT THE CURRENT STAGE OF MUNICIPAL REFORM

The article draws attention to the main trends of development of the territorial organization of local self-government at the current stage of municipal reform, among which the trend to enlarge municipal entities by means of their amalgamation is considered to be the key one. The author analyzes the emergent problems and possible ways of their solution.

Keywords: transformation of municipal entities, amalgamation of municipal entities, territory of a municipal entity, boundaries of a municipal entity, urban district, municipal area, rural settlement, urban settlement.

Реформирование территориальной организации местного самоуправления явилось одним из ключевых аспектов муниципальной реформы, начавшейся в России с принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [1]. Именно территориальная организация местного самоуправления обеспечивает сбалансированность в решении вопросов местного значения и реализации государственных полномочий на местном уровне, поскольку определяет разграничение вопросов местного значения между видами муниципальных образований.

Конституция Российской Федерации дает лишь общую характеристику реформы, закрепляя, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других

территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131) [2]. В силу обозначенного в нормативных правовых актах, устанавливающих принципы организации местного самоуправления с 1994 г. по настоящее время, его территориальные основы регламентировались неодинаково. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ детально не регламентировал муниципальную территориальную организацию, отдавая решение этого вопроса на откуп субъектам Федерации [3]. В результате практика территориальной организации местного самоуправления, существовавшая до недавнего времени, весьма различалась даже в границах одного федерального округа. В ряде субъектов Федерации муниципальные образования формировались только в крупных

административно-территориальных единицах — районах

и городах республиканского, краевого, областного, окружного значения. Другие субъекты Федерации наделили статусом муниципальных образований также и небольшие городские и сельские населенные пункты.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепил исчерпывающий перечень видов муниципальных образований и критерии определения их территорий. Во всех субъектах Российской Федерации в соответствии с нормами этого документа была установлена двухуровневая территориальная организация местного самоуправления, на первом уровне которой находятся городские и сельские поселения, на втором — муниципальные районы и городские округа. При этом в ряде российских регионов на такую модель муниципальной территориальной организации не были сориентированы действующая социальная инфраструктура (сложившаяся в результате уже существовавшего административно-территориального деления), бюджетно-финансовые отношения, кадровый потенциал и т. д. Поэтому одной из основных тенденций реформирования местного самоуправления в последние годы стало изменение его территориальной организации, прежде всего путем объединения муниципальных образований [4, с. 326].

Согласно данным Департамента развития регионов и муниципальных образований Министерства регионального развития Российской Федерации, осуществляющего ежегодный мониторинг развития местного самоуправления в стране, в последнее время наблюдается процесс сокращения количества муниципальных образований. Так, на 1 июля 2012 г. в Российской Федерации насчитывалось 23 139 муниципальных образований, из них:

- 515 городских округов;
- 1 822 муниципальных района;
- 1 709 городских поселений;
- 18 836 сельских поселений;

— 257 внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

По сравнению с данными на 1 марта 2011 г. общее количество муниципальных образований сократилось на 124 единицы [5]. Основной причиной такого сокращения является объединение сельских поселений, вызванное в том числе сложностями реализации всех закрепленных за ними вопросов местного значения в связи с недостаточным экономическим потенциалом данного типа муниципальных образований [6]. Особо отмечается продолжение массового объединения сельских поселений в Костромской (количество сельских поселений сократилось на 12), Тульской (на 8), Кировской (на 16), Нижегородской (на 8) областях, Республике Татарстан (на 13) и Алтайском крае (на 36) [5].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет объединение муниципальных образований как одну из возможных форм их преобразования (ч. 1 ст. 13). Способствовать объединению муниципальных образований вправе население муниципального образования, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы государственной власти. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется их решениями.

Независимо от того, кем инициировано объединение муниципальных образований, эта процедура не требует проведения голосования населения по данному вопросу и осуществляется с учетом его мнения, выраженного органами соответствующих муниципальных образований. Так, 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. Такое преобразование влечет создание новой муниципальной единицы.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Такое преобразование ведет к созданию муниципального образования.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия их населения, выраженного представительными органами, а также

с учетом мнения населения муниципального района, выраженного его представительным органом. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Кроме того, объединение городского поселения

с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Объединение муниципальных образований нередко называют их укрупнением, поскольку вновь образованное в его результате муниципальное образование территориально действительно становится крупнее, больше.

Хотя наибольшее количество изменений в территориальной организации местного самоуправления произошло в субъектах Центрального, Приволжского и Сибирского федеральных округов, эта тенденция затронула и субъекты, входящие в состав других округов [5]. Не стал исключением Южный федеральный округ, и Волгоградская область в частности. Летом 2012 г. четырнадцать сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района, объединились с городским округом город Михайловка. Слиянии

произошло с согласия населения городского округа и сельских поселений, а также с учетом мнения населения муниципального района. Согласие было выражено представительными органами городского округа, каждого сельского поселения

и муниципального района. Предварительно по данному вопросу в сельских поселениях, объединившихся с городским округом, прошли публичные слушания (их проведение, согласно ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, являлось обязательным). В июне 2012 г. Волгоградской областной думой был принят Закон Волгоградской области «Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД „Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области“ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области» [7]. Со дня его вступления в силу городской округ

города Михайловка и сельские поселения, входящие в состав Михайловского муниципального района, считаются преобразованными. Сельские поселения, входящие в состав Михайловского муниципального района и объединившиеся с городским округом, утрачивают статус муниципальных образований. Правопреемником сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района и утративших статус муниципальных образований после их объединения с городским округом, равно как и самого муниципального района, определен городской округ, в том числе в сфере бюджетных и имущественных отношений.

После объединения муниципальных образований был изменен также Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области», согласно положениям которого в состав

городского округа
города Михайловка в настоящее время входят такие населенные пункты, как город (1), рабочий поселок (1), поселок (2), село (2), станица (2), хутор (47), ж/д разъезд (1) [8].

Предполагается, что аналогичный процесс объединения сельских поселений с городскими округами будет продолжен и укрупнению подвергнутся такие городские округа, как Камышин, Урюпинск и Фролово. По мнению региональных экспертов, укрупнение этих муниципальных образований позволит снизить затраты на содержание аппарата управления, уберет дублирующие функции параллельно работающих администраций, улучшит качество управления территориями и приведет к слоому сложившихся в районах коррупционных чиновничьих кланов [9]. Известно, что проблемы, вызванные ростом количества коррупционных проявлений в деятельности муниципальных органов, оказывают весьма негативное влияние на возможность реализации гражданами и хозяйствующими субъектами своих прав и законных интересов, существенно снижают эффективность муниципального управления [10, с. 106].

В целом принимая их позицию, отметим, что, поскольку в состав территории городского поселения могут входить также территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями), возникает вопрос, приведет ли к развитию инфраструктуры городского округа включение в его состав слишком большого числа территориальных образований, которые даже с натяжкой нельзя назвать урбанизированными. Признание территорий всех присоединяемых к городу сельских поселений зоной перспективного развития его инфраструктуры весьма сомнительно.

Следует также обозначить, что установленные в ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ требования к границам городских поселений и городских округов не предписывают устанавливать их с учетом пешеходной или

транспортной доступности для населения, как в случае с границами сельских поселений и муниципальных районов. Понятно, что федеральный законодатель не предполагал территориальной «разбросанности» населенных пунктов, которые входят в состав городского поселения или городского округа. Однако в свете сложившейся практики представляется, что требования к границам городских поселений и, следовательно, городских округов, в состав территории которых помимо одного города или одного поселка входят территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, необходимо более детально регламентировать.

В Волгоградской области преобразование муниципальных образований произошло в предусмотренной федеральным законодателем форме объединения поселения с городским округом, но нередко на практике объединение муниципальных образований происходит и в формах, которые прямо не предусмотрены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, так как этот акт, определяя объединение муниципальных образований в качестве одной из форм их преобразования, не ограничивает виды муниципальных образований, которые могут объединяться. А. Н. Максимов в качестве ключевой проблемы отмечает двойственность толкования ст. 13 названного закона, где в ч. 1 перечень форм преобразования муниципальных единиц обозначен широко, а в чч. 2—8 — существенно сужен [11, с. 24].

Подобная коллизия истолковывается таким образом, что другие разновидности объединения и разделения муниципальных образований возможны, однако осуществляются вне специальных процедур, что является причиной противоречивой правоприменительной практики. В одних случаях при наличии объективных предпосылок для объединения или разделения муниципальных образований в формах, прямо не предусмотренных чч. 2—8 ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, заинтересованные лица воздерживаются от инициирования и реализации соответствующих процедур. В других случаях, напротив, органы государственной власти

пытаются реализовать определенные процедуры объединения муниципальных образований, которые прямо законом не предусмотрены и правомерность которых оспаривается. В связи с этим он предлагает закрепить в федеральном законодательстве следующие процедуры:

- преобразование городского округа в муниципальный район или муниципального района (с поселениями на его территории) в городской округ;

- объединение (двух и более) и разделение (на два и более) городских округов;

- объединение имеющих общие границы поселений различных муниципальных районов;

- изменение статуса городского поселения на сельское и наоборот [11, с. 24—25].

На практике чаще всего территориальная реорганизация местного самоуправления осуществлялась в прямо не предусмотренной Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ форме объединения муниципального района и всех поселений в его границах в единый городской округ. Поэтому заслуживает внимания сделанное авторами итогового доклада «Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования» предложение законодательного закрепления обязательных условий, при которых возможно преобразование района в городской округ. К числу этих условий отнесены следующие:

- 1) в одном из населенных пунктов муниципального района, имеющем статус города, проживает по данным государственной статистики на 1 января года, в котором инициируется процедура объединения муниципальных образований, более 1/2 жителей муниципального района в целом;

- 2) в утвержденном генеральном плане городского поселения, «ядро» которого составляет этот город, содержится обоснованное предложение об изменении границ данного городского поселения;

- 3) территория городского поселения составляет не менее половины (вариант — 1/3 части) территории всего муниципального района.

Процедура объединения должна предусматривать получение согласия населения. Вновь образованный городской округ выступает

в данном случае правопреемником всех объединяемых поселений и муниципального района.

Подобная схема, по мнению ее авторов, и создает гарантии от неоправданного уменьшения возможностей граждан на участие в местном самоуправлении и одновременно открывает дорогу для адекватной процессам «расползания городов» и градостроительного планирования эволюции территориальной организации местного самоуправления [12, с. 231—232].

Поддерживая позицию авторов, хотим подчеркнуть важность определения критериев объединения муниципальных образований, поскольку первоначально при их создании и установлении границ применялись преимущественно два критерия зонирования: демографический (численность населения) и пространственный (доступность административного центра). При этом практически не учитывался экономический фактор [4, с. 326]. В результате многие муниципальные образования экономически несостоятельны и не имеют финансовых перспектив.

Здесь в противоречие вступают две цели: приближение муниципальной власти к населению

и обеспечение экономической самостоятельности муниципалитетов. Поселенческие органы местного самоуправления созданы повсеместно и действительно стали ближе к населению, но их малая экономическая база только дискредитирует этот уровень власти. Тем значимее представляется системное решение вопросов территориальной организации местного самоуправления, причем проводить его следует в соотношении с другими аспектами территориальной организации государства.

Список библиографических ссылок

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Рос. газ. 2009. № 7.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
4. Стрижкина И. В. Укрупнение муниципальных образований — результат реформирования местного самоуправления на Алтае // Известия Алтайского гос. ун-та. 2011. № 2—1 (70). С. 325—330.
5. Итоги ежегодного мониторинга развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2011 г. [Электронный ресурс]. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. URL: http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/08/270812/270812_itogi_1.pdf (дата обращения: 12.01.2013).
6. В Минрегионе России обсуждены вопросы развития муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minregion.ru/activities/msu/2159.html> (дата обращения: 14.11.2012).
7. Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области»: закон Волгоградской области от 28 июня 2012 г. № 65-ОД // Волгоградская правда. 2012. № 115.
8. Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области: закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД // Волгоградская правда. 2005. № 60.
9. В регионе готовятся к укрупнению Камышин и Урюпинск [Электронный ресурс]. Сайт новостей г. Волгограда. URL: <http://v1.ru/text/news/600526.html> (дата обращения: 12.01.2013).
10. Абезин Д. А. Ограничения и запреты для главы муниципального образования // Научный вестник ВАГС. Серия «Юриспруденция». 2011. № 2(6). С. 106—110.
11. Максимов А. Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
12. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад Института современного развития. М.: Экон-Информ, 2009.