

Кузьмин Федор Федорович

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
kuzmin-174@mail.ru

Fyodor F. Kuzmin

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
kuzmin-174@mail.ru

**К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**ABOUT OF IMPROVING THE TERRITORIAL
ORGANIZATION OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT**

Аннотация

Статья посвящена анализу содержания муниципальной реформы в Российской Федерации 2014-2020 годов в аспекте совершенствования территориальных основ организации местного самоуправления. В том числе, анализу подвергаются и поправки в Конституцию РФ, закрепленные в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ. Автор приходит к выводу, что в отношении мероприятий реформы 2014 года, цели не были достигнуты, поскольку введение новых типов муниципальных образований привело к появлению ряда проблем в организации местного самоуправления, и прежде всего, к проблеме бюджетной обеспеченности. Эффект от мероприятий второго блока реформ 2019 года еще только предстоит оценить на практике. Однако эксперты уже сейчас потенциально видят возникновение проблем в организации местного самоуправления, в частности, ущемление прав местного населения на реальное участие в его осуществлении.

Ключевые слова:

городской округ, муниципальная реформа

Abstract

The article analyzes the content of the municipal reform in the Russian Federation in 2014-2020 in the aspect of improving the territorial foundations of local self-government organization. In particular, the amendments to the Constitution of the Russian Federation, enshrined in the Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 14.03.2020 № 1-FKZ, are also analyzed. The author concludes that with regard to the 2014 reform measures, the goals were not achieved, since the introduction of new types of municipalities led to a number of problems in the organization of local self-government, and first of all, to the problem of budget security. The effect of the second set of reforms in 2019 has yet to be assessed in practice. However, experts already see potential problems in the organization of local self-government the infringement of the rights of the local population to participate in its implementation.

Keywords:

urban district, municipal reform

Проблема организационных основ местного самоуправления, в том числе его территориальная организация, является чрезвычайно актуальной в свете проводимой муниципальной реформы, а также в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации, которые вступят в силу после одобрения их на всенародном голосовании 1 июля 2020 года.

Так, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ содержит в том числе положения, согласно которым органы местного самоуправления теряют

самостоятельность и независимость и становятся составной частью единой системы публичной власти в Российской Федерации «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [2]. Оценка данных новелл в отношении территориального устройства будет также произведена нами в исследовании.

Местное самоуправление как один из институтов публичной власти и форма самоорганизации населения по месту жительства реализуется в установленных Конституцией РФ и конкретизированных федеральным законом пространственных пределах, которые обозначают границы территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Пространственное устройство муниципальной власти в целях обеспечения ее эффективного функционирования в рамках обособленных четко установленными границами территорий принято именовать территориальной организацией местного самоуправления.

Совершенствование территориальной организации местного самоуправления наиболее активно осуществляется в последние годы, а именно в период с 2014 по 2019 годы.

Конституция РФ как основной закон государства занимает особое место в регламентации территориальной организации местного самоуправления. В частности, в ч. 1 ст. 131 говорится о том, что местное самоуправление должно осуществляться на всей территории России и что отказ от осуществления местного самоуправления на определенной территории недопустим [1]. Основной закон также определяет, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 132) [1]. Следовательно, можно сделать вывод, что Конституция РФ не связывает жестко, напрямую территориальную организацию местного самоуправления с административно-территориальным устройством.

Называя территориальные формы осуществления местного самоуправления (городские поселения, сельские поселения, другие территории), Конституция РФ не содержит исчерпывающего перечня критериев определения соответствующих территорий, непосредственно закрепляя в качестве таковых лишь населенность территории, на которой осуществляется местное самоуправление, и ее принадлежность к городской или сельской местности.

Следовательно, федеральный законодатель вправе определить иные территории, на которых возможно местное самоуправление, что и было реализовано в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее – Закон № 131-ФЗ), положения которого содержат более широкий перечень типов муниципальных образований, а именно включает восемь разных типов. Так, в соответствии со ст. 10 Закона № 131-ФЗ «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах, во внутригородских районах городских округов с внутригородским делением, а также на внутригородских территориях городов федерального значения» [3].

Напомним, что в контексте принимаемых поправок в Конституцию РФ потенциально произойдет некоторое уточнение конституционных основ территориальной организации местного самоуправления. В частности, п. 1 ст. 131 Основного закона теперь не перечисляет типы муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, а указывает, что их перечень определяется федеральным законом [2]. Вторым принципиальным моментом является то, что изменений границ муниципальных образований, которое раньше осуществлялось просто «с учетом мнения населения», теперь данная фраза дополнена положением «в порядке, установленном федеральным законом» (п. 2 ст. 131) [2].

Предлагаемые изменения в целом можно оценить позитивно, поскольку формально юридически формулировка п. 1 ст. 131 Конституции РФ теперь будет более правильной, хотя и содержит отсылочную норму. Что касается поправки в п. 2 ст. 131 Основного закона, то он также лишь закрепляет уже фактически существующее положение вещей: порядок изменения границ муниципального образования закреплен в ст. 12 Закона № 131-ФЗ, которая в свою очередь, закрепляет, что данный процесс осуществляется законом субъекта РФ, перечисляет субъектов инициативы таких изменений и порядок формализации такой инициативы.

Таким образом, кардинальных изменений в конституционные основы территориальной организации Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ не вносит. Тем не менее, указанный закон значительно изменяет организационные основы местного самоуправления в РФ, что, однако, не является объектом нашего исследования.

Среди других направлений государственной политики, связанных с совершенствованием территориальных основ местного самоуправления, стоит отметить постоянное внесение изменений в Закон № 131-ФЗ.

Наиболее значимыми среди них в рамках нашего исследования являются появление в 2014 году двух новых типов муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район [4], а также появление в 2019 году еще одного нового типа муниципального образования – муниципальный округ [5].

Первый этап совершенствования был связан с реализацией инициативы Президента России, заключающейся в стремлении «приблизить власть в народу». В день двадцатилетия Конституции РФ в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент заявил о необходимости изменений в системе местного самоуправления: «... Местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой...» [6].

В результате был принят Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – Закон №136-ФЗ), который внес соответствующие изменения в Закон №131-ФЗ, после чего в городских округах стало возможно осуществление местного самоуправления также и на территориях внутригородских районов [4].

Иными словами, в крупных городах с внутригородским районным делением была введена возможность создания двухуровневой системы местного самоуправления, которая предусматривает создание нового уровня местного самоуправления в городских районах, с избранием в них депутатов и главы района. После вступления закона в силу двухуровневая система могла появиться в крупных городах не автоматически, а в результате принятия соответствующего закона субъектом РФ и с учетом мнения городских сообществ [10, с. 63].

Челябинский городской округ стал первым муниципальным образованием в РФ, где была реализована данная возможность. Кроме Челябинская данная инициатива была реализована еще в двух городах России: в Самаре и Махачкале.

Исследователи указывают, что регионы в большинстве случаев оказались не заинтересованы в использовании данного инструмента, потому что «институт не был доработан и нес в себе существенные риски при использовании», а кроме того, «применение данного инструмента могло бы привести к прямо противоположным

последствиям, не укрепляя, а напротив, разбалансируя политическую обстановку» [11, с. 147].

Среди исследователей сформировалось две точки зрения относительно допустимости и целесообразности такого усовершенствования территориальных основ. Анализ же правоприменительной практики субъектов РФ демонстрирует, что цели реформы (приближение местной власти к населению и обеспечение гражданину реальной возможности принимать участие в управлении городом) не достигнуты [7, с. 146]. Реализация данной законодательной инициативы привела к появлению такой проблемы, как низкая бюджетная обеспеченность: резкое увеличение численности депутатов, числа муниципальных служащих, создание самостоятельных органов местного самоуправления на уровне внутригородских районов, иные организационные вопросы потребовали значительных материальных и финансовых ресурсов, организационных затрат [12]. Кроме того, достаточно спорным моментом является отнесение отдельных вопросов местного значения к ведению внутригородских районов (закреплены в ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ), причем законодатель разрешил дополнять этот перечень законами субъектов РФ, что также не всегда оправдано.

Следующий этап совершенствования территориальных основ местного самоуправления был вызван практической необходимостью в регулировании процессов преобразования муниципальных районов в городские округа, которое приобрело массовый характер в последние годы. При этом, как указывают эксперты, «зачастую не учитывались особенности малонаселенных территорий, а также территорий, где большинство населения придерживается сельского уклада жизни и деятельности» [9]. Целью такой активности было стремление «оптимизировать управление территориями и достичь экономии бюджетных средств». Форсированное преобразование муниципальных районов в городские округа привело к тому, что в ряде субъектов РФ стали появляться городские округа, в границах которых нет ни городов, ни городских населенных пунктов.

Попыткой разрешить данную проблемную ситуацию стало появление нового типа муниципального образования - муниципальных округов [5]. По мнению инициаторов этих новаций, муниципальные округа необходимы, чтобы «обеспечить большее разнообразие подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий». Член Экспертного совета при Московской областной думе, заслуженный юрист Московской области М. Гацко указывает, что данная новелла

призвана «упорядочить сложившуюся неоднородную практику территориальной организации местного самоуправления и устранить противоречия, возникающие вследствие объединения поселений в городские округа» [9].

Территория муниципального округа, согласно Закону № 131-ФЗ, включает «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» [3].

Исследователи также расходятся в оценке необходимости введения данного типа муниципального образования. К преимуществам муниципального округа относят «упрощённую схему управления территорией, консолидированный бюджет, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (А. Шахов) [12], «экономия бюджетных средств, сокращение численности чиновников, единый генеральный план и сбалансированное развитие территории, единые тарифы на услуги ЖКХ, единые тарифы на транспорт, единые правила благоустройства, единый подход к налоговой политике» (В. Выжutowич) [8]. Среди негативных последствий отмечают новое сокращение муниципальных образований, что приведет к снижению возможностей участия жителей в организации местного самоуправления за счет перехода на одноуровневую модель управления (будет меньше представительных органов и глав территорий, выражающих волю местного населения), а также большую географическую дистанцированность власти (есть территории, на которых создание муниципального округа не только не целесообразно, но и губительно, потому как расстояние от административного центра до отдельных населенных пунктов – огромно, причем добраться иногда можно только по воздуху) [12]. Хотя по мнению М. Гацко, как раз на этих территориях (малонаселенных северных, дальневосточных и иных удаленных от центра России), муниципальные округа и окажутся наиболее востребованными в силу «неразвитости городской инфраструктуры и низкой плотности населения стало невозможно создавать городские округа» [9].

Необходимо отметить, что одновременно с ведением муниципальных округов была усовершенствована и территориальная организация местного самоуправления в

городских округах: в частности были установлены три новых критерия, которые создадут барьеры для повсеместного создания городских округов и введения в их состав большого количества сельских поселений [5].

Всем городским округам, не соответствующим данным требованиям, в срок до 1 января 2025 года нужно пересмотреть границы муниципальных образований, привести статус городских округов в соответствие с законом. Если городской округ не соответствует этим критериям, органы государственной власти субъекта РФ обязаны своим законом наделить его статусом муниципального округа.

Таким образом, утверждение о том, что в последние годы происходит совершенствование территориальной организации местного самоуправления. является спорным, поскольку проводимая муниципальная реформа принесла с собой ряд проблем осуществления местного самоуправления, которые нуждаются в решении.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст.445.

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. – № 55. – 16.03.2020.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.

4. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 121. 30.05.2014.

5. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 98. 08.05.2019

6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

7. Благоев Ю.В. Эволюция муниципального права в 2014-2016 гг. // Правоприменение. 2017. Т.1. № 2. С. 141-154.

8. Выжубович В. Укрупнить до округа [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2019/03/14/vyzhutovich-municipalnyj-okrug-eto-ekonomiia-biudzhetyh-sredstv.html>. (дата обращения: 20.05.2020).

9. Гацко М. В России появятся муниципальные округа. Последствия для местного самоуправления [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края». URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20190801/>. (дата обращения: 26.05.2020).

10. Ильиных А.В. Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // Социум и власть. 2015. №2 (52). С. 62-67.

11. Максимов А.Н., Озяков А.Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России: в поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. 2019. № 2. С. 138-160.

12. Шахов А. Муниципальный округ - новый этап реформы МСУ [Электронный ресурс] // Центр прикладных исследований и программ. URL: <http://www.prisp.ru/analytics/2084-shahov-maksimov-zakonno-3003>. (дата обращения: 25.05.2020).