

## **VI. Пространственное развитие страны и направления оптимизации территориальной организации местного самоуправления**

### **6.1. Тенденции развития системы расселения и трансформация местного самоуправления**

Фокус муниципальной реформы 2003-2008 гг. был сосредоточен преимущественно в административно-правовой сфере – приближение власти к населению, разграничение полномочий, ликвидация нефинансируемых мандатов. Демографические (а равно и являющиеся их следствием социально-экономические) процессы носили для формируемых в 2000-2003 гг. преобразований системы публичной власти скорее фоновый характер. Именно поэтому реформа была обращена преимущественно на сельские территории, затронув урбанизированные зоны в гораздо меньшей степени. Необходимость стимулирования развития городов как центров опережающего развития, равно как и усиленной государственной поддержки отстающих территорий, в качестве приоритетов проведенных образований не значились. Однако сегодня становится все более очевидным, что именно **адекватность складывающейся системе расселения становится ключевым фактором эффективности местного самоуправления.**

Нынешний уровень урбанизации в России (доля городского населения в общем числе жителей страны) составляет 73,08%<sup>41</sup>,

---

<sup>41</sup> По данным Центральной базы статистической информации Федеральной службы государственной статистики России на 01.01.2008 г.

что значительно выше аналогичного показателя в странах с рыночной экономикой и сравнимым уровнем дохода<sup>42</sup>. Это позволяет говорить о преимущественно городском составе населения страны, а равно – и о преимущественно городском характере самоуправления, в котором вправе участвовать преобладающая часть граждан.

Можно утверждать, что российские города в постсоветский период вступили в период второй классической стадии своего роста – субурбанизации. Сегодня рост численности населения пригородных территорий наблюдается почти повсеместно, пусть даже с проявлением специфически российских особенностей (например, фактический переезд горожан в загородные дома и дачные поселки часто сопровождается сохранением в собственности городских квартир)<sup>43</sup>. Активно формируются городские агломерации. За субурбанизацией, вероятно, последуют дезурбанизация и реурбанизация – очередные стадии расползания городов, выделяемые в современной урбанистике. Таким образом, **города постепенно расширяют зону своего притяжения и нуждаются в дополнительных рычагах влияния на зону своего перспективного развития.**

Наблюдающиеся в целом по стране процессы **депопуляции имеют крайне неравномерный характер.** Соотношение городского и сельского населения в период после 1989 г. стабилизировалось приблизительно на уровне 73:27. Однако, учитывая очевидную тенденцию к сосредоточению населения в пригородных зонах основных центров урбанизации, можно говорить о более

---

<sup>42</sup> Глазычев В.Л., Стародубровская И.В. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008. С. 27.

<sup>43</sup> Смирнягин Л.В. Трудное будущее российских городов // Pro et contra, 2007, № 1. С. 59.

интенсивной депопуляции периферийных зон. Причем дифференциацию по линии «центр – периферия» можно рассматривать:

- в общенациональном разрезе: население сосредотачивается в мегаполисах и вокруг них, а также освоенных регионах Центра России, в то время как Сибирь и Дальний Восток теряют население;

- в региональном разрезе: население малых городов в целом сокращается, чего нельзя сказать о большинстве центров субъектов Федерации вкупе с их пригородной зоной;

- в локальном масштабе: в сельской местности сочетаются тенденции к обезлюдению территории с ростом доли крупнейших сел с численностью населения более 5 тыс. человек, однако их количество крайне мало (менее 1% сельских населенных пунктов, по результатам переписи 2002 г.). В то же время доля сел с населением менее 500 человек составляет 88% сельских населенных пунктов, при этом продолжает увеличиваться количество мельчайших сел.

Как отмечают эксперты, «человеческий капитал концентрируется в первую очередь в точках роста, где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. В то же время на значительной части территории происходит отток населения, ухудшение его возрастной и образовательной структуры, уменьшение доступности услуг»<sup>44</sup>.

Подобное изменение системы расселения оказывает определяющее влияние на социально-экономическое развитие территорий и требует адекватного учета при реализации государственной региональной и муниципальной политики. Это сегодня четко понимается и федеральными органами власти.

---

<sup>44</sup> Стародубровская И.В., Славгородская М.В., Миронова Н.И. Муниципальная реформа в 2007 году. М., 2008.

Как отмечается в итоговом документе круглого стола, проведенного 16 октября 2008 года Комитетом Государственной думы по делам федерации и региональной политике совместно с Минрегионом России, «рост регионального экономического неравенства в связи с концентрацией экономики в территориях с конкурентными преимуществами» является общемировой тенденцией. Поскольку ускоренный рост крупных стран догоняющего развития (в том числе и России) обеспечивается как раз ростом таких высококонкурентных регионов, «территориальные экономические диспропорции в России имеют долгосрочный характер». Ответом на данный вызов может быть только работа по стимулированию «постепенного расширения зон опережающего роста, формирование и развитие конкурентных преимуществ максимального числа регионов» в сочетании с достаточно масштабной выравнивающей политикой, направленной на соблюдение социального стандарта жизни населения отстающих территорий<sup>45</sup>.

При формировании территориальной политики необходимо иметь ввиду, что «развитие не бывает равномерным, тем более, когда речь идет об и инновационном развитии... Ядрами такого развития в современном мире безусловно являются крупнейшие города и агломерации городов ..., но также и малые города и отдельные сельские поселения, отличающиеся повышенной энергетикой общественной жизни»<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Итоговый документ «круглого стола» на тему «Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в целях обеспечения социально-экономического развития российских регионов». Москва, 16.10.2008 г.

<sup>46</sup> Глазычев В.Л. «Стратегии территориального развития России (к технологиям общественно-государственного партнерства)». Доклад Комиссии по региональному развитию Общественной палаты РФ. М., 2008.

Таким образом, обозначенные тенденции сегодня диктуют определенное изменение вектора и муниципальной политики. Она должна быть в определенной степени дифференцирована применительно к муниципальным образованиям с высокой плотностью населения и развитой инфраструктурой (прежде всего городам<sup>47</sup>) и малозаселенным и менее развитым муниципалитетам. При этом первые должны получить действенные стимулы для развития (в том числе – и для определенной территориальной экспансии, и для наращивания своей доходной базы). В этом смысле дальнейшее совершенствование местного самоуправления должно дать больше свободы и больше возможности городам. Применительно же к большинству сельских территорий, напротив, нужно вести речь об усилении государственной поддержки и создании гарантий удовлетворения хотя бы минимальных потребностей жителей в получении публичных услуг на должном уровне.

## ***6.2. Принципы и критерии территориальной организации местного самоуправления***

Вопросы правовых основ определения территорий и границ муниципальных образований стали одной из наиболее широко обсуждаемых тем в рамках проводимой сегодня российской реформы местного самоуправления (как на этапе их разработки, так и на этапе внедрения).

---

<sup>47</sup> Как показано выше, социально-экономическую и демографическую дифференциацию территорий нельзя рассматривать одномерно, только по линии «город – деревня». Тем не менее, основной вектор расслоения все же таков, и это нельзя не учитывать.

## **Законодательное определение критериев**

Несмотря на формально жесткое и унифицированное регулирование, можно констатировать: в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ч.1 ст. 11) **оказались закреплены достаточно простые и, как оказалось на практике, довольно гибкие (или размытые<sup>48</sup>) критерии муниципально-территориального деления:**

- для сельских поселений – пешеходная доступность до административного центра и обратно в течение рабочего дня жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав; численность населения носит здесь факультативный характер – поселение, как правило, состоит из одного сельского населенного пункта или поселка с численностью жителей более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) нескольких населенных пунктов поселка с численностью жителей более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек);

- для муниципальных районов – транспортная доступность до административного центра и обратно в течение рабочего дня жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав (исключение законом субъектов Российской Федерации могут устанавливаться для территорий с низкой плотностью населения, а также для отдаленных и труднодоступных местностей); дополнительным критерием обозначена необходимость создания условий для решения органами местного самоуправления района вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществления ими отдельных государственных полномочий;

---

<sup>48</sup> Использование здесь того или иного термина зависит от отношения и оценки исследователя.

- для городских поселений – определение территории города (поселка) – являющегося «центром» (ядром) урбанизации, а также территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры в соответствии с генеральным планом;

- для городских округов – определение территории города (поселка), обладающего сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктурой, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления округа всех вопросов местного значения и осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, а также территории перспективного развития городского населенного пункта, обозначенными в генеральном плане;

- для межселенных территорий – низкая плотность населения (в границах муниципального района или субъекта федерации – более чем в три раза ниже средней плотности сельского поселения в России), фиксируемая Постановлением Правительства Российской Федерации не чаще одного раза в пять лет.

Таким образом, **в основу** муниципально-территориального деления **были положены «географические»** (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а не экономические (наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы управления, прежде всего, дееспособность органов местного самоуправления) принципы. Можно сказать, что экономическими и организационными критериями было отчасти «подкреплено» формирование территорий городских поселений и округов (наличие инфраструктуры) и, в какой-то мере, муниципальных районов (наличие условий для осуществления полномочий), однако дан-

216

ные критерии и здесь имеют характер дополнительных. Базовым же критерием и здесь остаются границы географических объектов и расстояния от них.

«Демографические» критерии (пороговые значения численности жителей населенных пунктов или муниципальных образований, плотность населения, перспективы изменения расселения) были использованы только применительно к сельским поселениям и межселенным территориям с приданием им факультативного статуса (межселенные территории могут создаваться, а при «нарезке» сельских поселения, как правило, учитывается численность жителей входящих в них населенных пунктов).

В качестве **ключевых управленческих проблем**, связанных с реализацией подобного подхода, экспертами называются следующие:

- новое муниципально-территориальное устройство не соотнесено со стратегией территориального развития страны, оно недостаточно учитывает динамические сдвиги в системе расселения (процессы субурбанизации-дезурбанизации-реурбанизации, обезлюживание многих сельских территорий вкупе со стягиванием населения не только в города, но и в крупные села, появление и развитие урбанизированных «точек роста») и не стимулирует формирование более экономически обоснованной демографической и инфраструктурной карты;

- определение границ муниципальных образований исходя из формальных критериев и по «инерционному» сценарию привело к появлению многочисленных экономически несостоятельных муниципалитетов, имеющих крайней дефицит необходимого имущества и финансовых средств, причем часто – не имеющих перспектив их «наращивания» в обозримой перспективе; одновременно многие ресурсно обеспеченные (в том



числе – потенциально) муниципальные образования оказались искусственно ограниченными (включенными в качестве поселений в состав муниципальных районов, лишенными зоны перспективного развития);

- оказались недоучтенными вопросы организационной состоятельности муниципальных образований (наличие живой активности местного сообщества, его интереса к реализации местного самоуправления в обозначенных или иных территориальных рамках, возможности формирования эффективных органов местного самоуправления, их кадрового обеспечения);

- в законодательстве соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства были проведены недостаточно четко, что вызвало «путаницу» в головах и решениях органов власти, а также противоречивую судебную практику.

## **Реализация на практике: сложившаяся «нарезка» муниципальных границ**

**Сложившаяся сетка муниципальных образований сегодня подвергается определенной критике со стороны экспертов и практиков местного самоуправления (что подтверждается, в частности, полевыми исследованиями ИНСОР). Они отмечают, что многие поселения и районы оказались, по сути, нежизнеспособными ввиду недостатка финансовых, имущественных и кадровых ресурсов.**

*– Вот поселение. Доходы – 250 тыс. руб. Содержание главы – 500 тыс. руб.*

*– Мы посчитали. Расходы на сельские администрации мы в ходе реформы в 4 раза увеличили. А эффекта – не получили. Достаточно на селе иметь хорошего старосту.*

На практике, как отмечают участники экспертных групп, **в большинстве регионов** исследования (за исключением, пожалуй, Карелии, Приморского края, Томской и Свердловской областей) **муниципально-территориальное деление воспроизводило территориальное устройство, существующее еще с советских времен.** Это позволило в известной мере учесть сложившиеся управленческие традиции, однако, во многих случаях сделало новое муниципально-территориальное устройство неадекватным тенденциям современного развития.

– *Они (поселения – ред.) ... образованы на уровне тех исторических поселений, которые были 100-200 лет назад. Там уже в деревнях осталось по 300 человек (Архангельская область).*

Установленные географические **критерии**, по мнению респондентов, **не всегда реалистичны в принципе.** Так, в качестве проблем, возникающих при их применении назывались:

– для поселений – наличие территорий, отрезанных от «большой земли», куда нет пешей доступности и где существование поселения сомнительно ввиду очень небольшого числа жителей (острова – Республика Карелия, горные ущелья – Республика Дагестан);

– для муниципальных районов – наличие территорий, с которыми отсутствует регулярное транспортное сообщение в течение года или отдельных сезонов (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Архангельская область, те же острова – Республика Карелия, Приморский край).

Но на практике, отчасти по объективным причинам, **они не всегда и соблюдаются** – приводились примеры многочисленных поселений и районов, территории которых явно выходят за рамки возможности пешей и транспортной доступности в течение дня. Наиболее яркие примеры наблюдаются в северных

территориях – Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) районы Красноярского края и поселения в их пределах, большинство северных районов (улусов) и поселений (наслегов) Якутии. Даже не столь северные муниципальные районы Томской области (скажем, Каргасокский или Парабельский) или Карелии (Лоухский или Калевальский) вполне сопоставимы по размеру с территориями среднестатистического субъекта Федерации в Центральной России – 15-30 тыс. кв. км.

Эксперты отмечают, что заложенные в Федеральном законе № 131-ФЗ **критерии** разграничения территорий муниципальных образований, в конечном счете, **оказались довольно условными**. Попытки их жесткого применения на практике не могли не вызывать очевидные вопросы. Какую расчетную скорость движения пешехода или транспортного средства принять за основу? По каким видам транспорта определяется доступность административного центра? Как учесть дифференциацию качества дорожного полотна и его развитие? От каких исходных и к каким конечным точкам вести маршрут? Как быть с пешеходной и транспортной доступностью изолированных территорий (например, островов, горные анклав), некоторые из которых не имеют системного сообщения с «материком» (в частности, в зимнее время)? На все эти и многие другие вопросы закон или его толкование не позволяет дать определенных ответов.

В то же время, наличие в законе даже общих ориентиров территориального деления создает определенные гарантии осуществления местного самоуправления через возможность судебной защиты. Наиболее яркий пример – судебным решением было подтверждено право острова Валаам (Карелия) на статус самостоятельного муниципального образования (поселения), хотя это решение до сих пор и не реализовано.

## **Дальнейшее совершенствование территориальной организации местного самоуправления: общие рамки**

Для понимания рамок дальнейших действий по коррекции муниципально-территориального устройства **следует принять во внимание ряд важных моментов.**

Во-первых, определение нынешних границ муниципальных образований прошло по всей стране в 2003-2005 годах. Сегодня «централизованный» этап этого процесса можно считать завершённым, а системную ломку существующих границ в краткосрочной перспективе – организационно необоснованной и юридически невозможной. Отныне любые предложения по коррекции муниципально-правового устройства должны «плясать» от уже сложившейся его «карты». Это относится и к законодательному регулированию территориальных основ местного самоуправления. Следовательно, реализация экономического подхода здесь имеет смысл, но целесообразно на уровне создания финансовых, материальных и организационных стимулов для добровольного принятия муниципальными образованиями решений об изменении их статуса и территориальных рамок.

Во-вторых, применение экономических и организационных критериев для определения территориальных рамок осуществления местного самоуправления имеет конституционные ограничения, что признано Конституционным Судом России при рассмотрении «Курского дела»<sup>49</sup>. По смыслу его постановления, невозможно введение дополнительных условий, ограничивающих вопреки волеизъявлению населения выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

---

<sup>49</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П.

В-третьих, в экспертном сообществе отсутствует консенсус по вопросу о том, каким образом путем совершенствования муниципально-территориального устройства можно оптимизировать системы расселения и размещения инфраструктурных объектов. К настоящему моменту еще не утверждены Концепция долгосрочного развития России до 2020 года и Стратегия регионального развития страны, которые могли бы лечь здесь в основу целеполагания. Разработка же методов «координации» территориального развития и «нарезки» муниципальных образований требует отдельной длительной проработки, прикладных научных исследований и широкого обсуждения. К примеру, сегодня нет единого мнения о том, можно ли решить проблему отставания в развитии экономически слабых муниципальных образований путем объединения их с более сильными соседями – одни эксперты отмечают, что это позволяет получить эффект экономии на масштабе и «подтянуть» качество управления и бюджетных услуг на территориях-«аутсайдерах», другие – что центр экономической активности в этом случае еще больше перемещается на территорию административного «ядра» вновь образуемого муниципального образования.

По мнению многих экспертов, существующий механизм определения целесообразности изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, через **выявление мнения населения** (в сочетании с правовой регламентацией на должном качественном уровне) **позволяет вполне адекватно реагировать на экономические и организационные вызовы**. По этому вопросу складывается разнообразная практика, в рамках которой известно достаточно случаев голосования как «за», так и «против» подобных изменений. Так, инициативы Администрации Челябинской области по ликвидации 67, а Адми-

нистрации Амурской области – 23 финансово неблагополучных поселений не увенчались успехом – объединение состоялось в этих регионах только в 1-м и 2-х случаях соответственно. В то же время, в Кировской области была реализована программа объединения поселений, приведшая к сокращению их списка на 33 поселения. Всего в 2007 году в России зафиксировано 79 случаев преобразования муниципальных образований, причем 70 из них – путем объединения<sup>50</sup>. В 2008 году заметным стал провал голосования за объединение в единый городской округ Чебоксар и Новочебоксарска в Республике Чувашия. Можно предположить, что результаты волеизъявления населения по вопросу изменения территорий осуществления местного самоуправления хоть и зависят от качества информационной кампании той или другой стороны, однако служат вполне приемлемым способом индикации потребностей местных сообществ.

По мнению экспертов, **нынешняя эластичность принципов формирования территорий муниципальных образований сегодня также идет на пользу**<sup>51</sup> – именно она позволяет все же обеспечить определенные подвижки в муниципально-территориальном устройстве в тех случаях, когда их экономическая и организационная обоснованность признана населением соответствующих территорий.

Тем не менее, правовые рамки подобных изменений требуют определенного совершенствования – необходимо в одних случаях законодательно предусмотреть саму их возможность, а в других – четко регламентировать процедуры.

---

<sup>50</sup> Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. М., Министерство регионального развития Российской Федерации, 2007, с.23-25.

<sup>51</sup> Экспертное заключение Е.С. Шугриной.

С учетом вышеизложенного, в настоящее время предлагается **отказаться от коренных изменений критериев определения границ муниципальных образований**. Более оправданным видится расширение возможностей для совершенствования муниципально-территориального деления на добровольной (самоорганизационной) основе в условиях более четкой правовой регламентации самого процесса изменений, минимизирующей злоупотребления со стороны субъектов, заинтересованных в проведении или сдерживании таких изменений.

Нужно также принять во внимание, что большинство участников экспертных групп **настаивают на расширении вариативности** регулирования территориальной организации местного самоуправления. Так, представители северных территорий отмечают, что их особенности не были учтены законодательством. Отмечается, что в процесс определения критериев и особенностей могут быть включены субъекты Федерации, что необходимо учитывать и плотность населения, и плотность расселения.

## **Возможности изменения статуса и границ муниципальных образований**

Динамика муниципально-территориального устройства (необходимость целенаправленного стимулирования которой обозначается экспертами, в частности, экономистами) выражается преимущественно в двух формах:

1) изменение границ существующих муниципальных образований – этот механизм характеризуется, с одной стороны, относительно подробной правовой регламентацией, а с другой – пока незначительной востребованностью в сочетании с относительно ограниченной «конфликтностью» на практике;

2) изменения перечня существующих муниципальных образований – создание новых, преобразование или упразднение существующих муниципальных образований. Здесь налицо и пробелы в праве, и повышенная «конфликтность» происходящих изменений, и громкие публичные скандалы.

Исходя из этого, представляется, что правовое регулирование изменения границ муниципальных образований может быть сохранено в нынешнем виде. В настоящем же докладе предлагается **рассмотреть возможности совершенствования именно правовых основ преобразования, а также создания и упразднение муниципальных образований.**

Сложность правового регулирования здесь заключается в том, что законодательно закреплённые процедуры изменений территориальной организации местного самоуправления «находятся под давлением диаметрально противоположных, конфликтных требований. С одной стороны, эти процедуры должны обеспечивать возможность динамичных сдвигов в территориальной структуре в соответствии с эволюцией системы расселения в целях формирования наиболее благоприятных условий для решения вопросов местного значения, и поэтому они должны быть достаточно простыми и оперативными. С другой стороны, эти процедуры должны обеспечивать защиту интересов местного самоуправления от воздействия, основанного на властных и политических мотивах, тем самым должны предусматривать реальный учёт позиции местного общества, что значительно усложняет механизмы трансформации и увеличивает вероятность отрицательного результата»<sup>52</sup>.

---

52 Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М., 2008, С.29-30.



Действующее федеральное законодательство (ст. 13, 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ) закрепляет ограниченный перечень форм создания, преобразования, упразднения муниципальных образований. Представим список предусмотренных и отсутствующих в законе форм в виде таблицы:

*Таблица 1*

**Правовые формы изменения списка существующих муниципальных образований**

<b>Предусмотренные в законе формы</b>	<b>Не предусмотренные в законе формы</b>
<b>Создание муниципального образования</b>	
–	1) Создание поселения на межселенной территории
<b>Преобразование муниципальных образований путем их объединения</b>	
1) объединение поселений в границах одного муниципального района	1) объединение поселений различных муниципальных районов
2) объединение городского округа и поселения	2) объединение городских округов
3) объединение муниципальных районов	3) объединение муниципального района и всех поселений в его границах в единый городской округ
<b>Преобразование муниципальных образований путем его разделения</b>	
1) разделение поселения на два и более поселений	1) разделение городского округа на муниципальный район и входящие в него поселения (т.е. преобразование городского округа в муниципальный район)
2) разделение муниципального района на два и более муниципальных районов	2) разделение городского округа на два и более городских округов
<b>Изменение статуса муниципального образования</b>	
1) преобразование городского поселения в городской округ	1) преобразование сельского поселения в городское
2) преобразование городского округа в городское поселение	2) преобразование городского поселения в сельское
<b>Упразднение муниципального образования</b>	
1) Упразднение поселения	–

Следует отметить, что моделирование, попытка которого сделана выше, может быть продолжено. Так, гипотетически можно представить преобразование городского округа в сельское по-

селение или наоборот, выделение из городского округа муниципального района с поселениями на его территории (бывшей территории городского округа) и другие варианты. Однако здесь мы попытались представить только в весьма реалистичные и потенциально востребованные формы, обсуждение которых имеет практический смысл. Постановка вопроса о возможных только теоретически формах скорее несет в себе риски злоупотребления этими формами в случае их правового закрепления.

## **Преобразование муниципального района в городской округ**

Из обозначенных в таблице «отсутствующих» форм наиболее остро на практике обозначились проблемы невозможности в правовом поле **преобразования городского округа в муниципальный район или муниципального района (с поселениями на его территории) в городской округ.**

В результате муниципальной реформы в целом ряде субъектов Российской Федерации – Свердловской, Сахалинской, Калининградской, Московской областях – территории многих городских округов оказались сформированы в границах прежних муниципальных образований – районов. Данный факт вызвал весьма критичную реакцию экспертного сообщества, указывающую здесь на признаки злоупотребления правом, поскольку территория вновь образованных городских округов далеко не всегда носила действительно урбанизированный характер. Фактически, налицо случаи искусственной «подгонки» района под признаки города с прилегающей зоной его перспективного развития. На практике это означало сохранение одноуровневой системы местного самоуправления в сельской мест-

ности, т.е. отказ от реализации концептуальных предложений Федерального закона № 131-ФЗ.

Однако попытки расширения подобной практики были продолжены и в 2007 году, в условиях уже сложившейся «нарезки» муниципальных границ.

Наибольший публичный резонанс получила попытка объединения в единый городской округ Одинцовского муниципального района и всех поселений, существующих в его территориальных границах. Очевидно, что «предполагаемое преобразование носило явно политическую природу, и было направлено на сохранение за муниципальным районом возможности распоряжения землей и другими ресурсами, имеющими на данной территории высокую ценность. Инициатива о преобразовании не включала в себя ни разработку единого генерального плана развития территории как городского поселения, ни программы развития территории района как единой городской территории»<sup>53</sup>.

Схема объединения предполагала в данном случае следующий алгоритм:

1. Превращение 6 городов и поселков городского типа – административных центров городских поселений Одинцовского района (кроме городского округа «Одинцово») в сельские населенные пункты;

2. Включение теперь уже сельских населенных пунктов в состав территории городского поселения «Одинцово»;

3. Присвоению городскому поселению «Одинцово» расширенных границах статуса городского округа.

Вопросы такого объединения были вынесены на местные референдумы (что в городском поселении «Голицино» вызвало

---

<sup>53</sup> Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М., 2008, с.37.

сильное сопротивление), состоявшиеся 2 декабря 2007 года. Голосование оказалось в пользу преобразований – во всех муниципальных образованиях, кроме городского поселения «Лесной городок». Высказывается мнение, что референдумы проводились под сильным административным нажимом, а результаты голосования были сфальсифицированы<sup>54</sup>. Только массированная критика экспертного сообщества, средств массовой информации и местной общественности привели к тому, что процессы объединения были приостановлены.

В Белгородской области в 2007 году прошло объединение Губкинского и Старооскольского районов и существовавших в их границах поселений соответственно в городские округа Губкин и Старый Оскол. Здесь на первом этапе были разработаны генеральные планы городских поселений Губкин и Старый Оскол, предусматривающие функциональное зонирование территории района. Затем на территории всех поселений соответствующих районов были проведены референдумы с вопросом о необходимости объединения поселений в городской округ. Голосование везде свидетельствовало о высокой поддержке объединительных процессов. Обозначенные преобразования прошли относительно бесконфликтно, однако их законность также небесспорна – здесь налицо и принятие органами местного самоуправления правовых актов (генеральных планов) с выходом за пределы территориальных границ своей юрисдикции, и сомнительное признание территорий всех присоединяемых сельских поселений зоной перспективного развития инфраструктуры городов Губкин и Старый Оскол.

Оценивая и «единцовский», и «белгородские» прецеденты, стоит отметить, что процедура объединений здесь не укладыва-

---

<sup>54</sup> Газета «Местное самоуправление», № 12 (171), декабрь 2007 г.

лась в существующие правовые рамки, хотя бы потому, что законодательством не предусмотрен механизм такой формы объединения муниципальных образований. Однако нужно иметь в виду, что ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ называет объединение муниципальных образований в качестве одной из форм их преобразования, не ограничивая перечень видов муниципальных образований, которые могут объединяться. Буквальное толкование закона приводит к мысли о допустимости объединения муниципальных образований не только в случаях, когда процедура преобразования (объединение поселений, объединение районов) четко регламентирована законом.

Как представляется, в данном случае имеет место пробел в праве. Его проявление приводит не только к прецедентам преобразования района в городской округ вне правового поля, но и к столь же сомнительным ограничениям для подобных изменений, когда они назрели. Так, не имеют успеха ввиду правовых ограничений попытки объединения муниципального района и входящих в его состав поселений применительно к территориям, где в административном центре проживает абсолютное большинство жителей муниципального района, а все входящие в район поселения (кроме «центрального») все больше становятся зоной рекреации, субурбанизации и перспективного развития города. Примеры здесь – Муромский район Владимирской области, Переяславский район Ярославской области, Шелеховский район Иркутской области, Сортавальский район Республики Карелия.

Предлагается разрешить указанное противоречие путем закрепление порядка преобразования муниципального района и всех поселений, находящихся на его территории. Обоснованность такого преобразования предполагает введение четких и

простых критериев определения ситуаций, в которых объединение возможно, и протраивание процедуры преобразований.

По нашему мнению, необходимо **законодательно закрепить следующие обязательные условия, при которых возможно преобразование района в городской округ:**

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

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

- территория городского поселения составляет не менее половины (вариант – 1/3 части) территории всего муниципального района<sup>55</sup>.

Процедура объединения должна предусматривать получение согласия населения, которое можно организовать по стандартной для норм Федерального закона № 131-ФЗ модели: голосование за объединение населения каждого из объединяе-

---

<sup>55</sup> Как видно, в качестве «барьеров» для преобразования муниципальных образований предлагаются более конкретные условия, нежели существующие для определения территорий (границ) муниципальных образований. Это представляется оправданным и не противоречащим поддержанной нами выше гибкости определения территориальных основ местного самоуправления. Предлагается законодательное закрепление процедур, само появление которых в определенной мере повышает эластичность территориальных основ местного самоуправления. С другой стороны, поскольку речь идет о возможном изменении уже сложившегося территориального устройства, здесь необходимы «заслоны» от неоправданной силовой перекройки муниципальной карты без надлежащего обоснования.

мых поселений, а также представительного органа муниципального района. Вновь образованный городской округ выступает в данном случае правопреемником всех объединяемых поселений и муниципального района.

Подобная схема и создает гарантии от неоправданного умаления возможностей граждан на участие в местном самоуправлении, и, одновременно, открывает дорогу для адекватной процессам «расползания городов» и градостроительного планирования эволюции территориальной организации местного самоуправления.

## **Преобразование городского округа в муниципальный район**

**Актуально и правовое регулирование «обратного» процесса – разделение городского округа на муниципальный район и входящие в него поселения.** Создание такой правовой возможности имеет смысл для исправления «перекосов» муниципально-территориального деления, выражающихся в неоправданном создании городских округов на преимущественно неурбанизированных территориях.

Сегодня, несмотря на серьезную критику экспертов и муниципального сообщества, прецедентов такого рода не создано. В Калининградской области по инициативе субъекта федерации создан прецедент решения этой проблемы в судебном порядке – обоснована необходимость ограничения территории городского округа Балтийск, который фактически «вобрал» в себя всю территорию бывшего района и включает зоны с минимальными перспективами городской застройки в обозримом будущем.

Собственно, судебный путь выправления подобных ситуаций видится вполне логичным, однако пока реалистичным

лишь в очень редких случаях. Причина – и недостаточная четкость норм закона, устанавливающих требования к территории городского округа, и дефекты работы самой судебной системы (например, по «Балтийскому делу» правовые позиции Верховного и Конституционного судов кардинально отличаются). Как представляется, определение правового «регламента» для данной формы преобразования муниципальных образований, должно стимулировать появление подобных прецедентов как с помощью голосования населения, так и в судебном порядке.

Модель разделения городского округа на поселения и муниципальный район может быть законодательно закреплена в виде «обратно пропорциональной» к описанной выше модели объединения.

В качестве **обязательных условий для инициирования процедуры** логично предусмотреть следующие обстоятельства:

- на территории городского округа находятся не менее 3-х различных населенных пунктов;
- в самом городе проживают менее 1/2 (вариант – 1/3) населения муниципального образования либо территория города как населенного пункта (т.е., в границах земель поселений) составляет менее половины (вариант – трети) территории муниципального образования. Поскольку основным «сдерживающим фактором» здесь служит процесс голосования, здесь логично предусмотреть альтернативу, чтобы не ущемить интересы территориально разбросанных и слабо связанных с «ядром», но не сопоставимых с ним по численности жителей, населенных пунктов.

Несоблюдение критериев, как представляется, ставит под сомнение управленческую целесообразность использования модели «район-поселение». Однако, чтобы учесть интересы обо-



собранных местных сообществ, локализованных на части территории городского округа, ниже будет обоснована возможность создания внутригородских муниципальных образований.

Естественно, территория существующего городского округа в случае его разделения должна распределяться по границам существующих населенных пунктов.

Согласие населения на рассматриваемое разделение городского округа должен означать положительные результаты голосования как жителей территории каждого поселения, которое предполагается создать, так и населения городского округа в целом. Однако, как представляется, законодательное закрепление рассматриваемой процедуры может отчасти «развязать руки» и судебным органам – обозначенные выше критерии могут стать для судов индикатором «водораздельной линии» между форматами городского округа и муниципального района.

## **Объединение и разделение городских округов**

Процессы урбанизации – субурбанизации – дезурбанизации сопряжены как со сращиванием городов (превращения городов-соседей в единую урбанизированную территорию), так и с появлением городов-дублеров, вполне сопоставимых с «ядром» по масштабам, инфраструктурной обеспеченности и самодостаточности. В этой связи имеет смысл **закрепление процедур объединения (двух и более) и разделения (на два и более) городских округов.**

Главным «мерилом» целесообразности здесь должно быть мнение городских сообществ, которые обычно отличаются довольно высоким самосознанием. Для объединения необходимо предусмотреть положительное голосование жителей каждого из объединяемых городских округов, для разделения – населения как

каждого из городов в границах предполагаемых новых округов, так и населения всего существующего городского округа в целом.

Можно рассмотреть и вопрос о закреплении в качестве обязательного требования (по сути, ограничения) для объединения (разделения) городских округов наличие соответствующих предложений в генеральных планах (об изменении границ городского округа или населенных пунктов).

## **Изменение статуса и объединение поселений**

Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 13) предусматривает объединение двух и более поселений, не влекущее изменение границ иных муниципальных образований. Однако в условиях наличия и роста числа межрайонных центров урбанизации целесообразно законодательное закрепление и процедуры **объединения имеющих общие границы поселений различных муниципальных районов**. Такое объединение потребует согласие населения каждого из объединяемых поселений, а также представительных органов каждого из соответствующих муниципальных районов. Документальная основа объединения должна предусматривать указание на то, в состав какого района предполагается включить территорию вновь создаваемого поселения либо содержать предложение о присвоении им статуса городского округа.

В настоящее время в российском законодательстве не регламентирована **процедура изменения статуса городского поселения на сельское и наоборот**. Высказывается мнение, что подобное изменение не является преобразованием муниципального образования<sup>56</sup>. Действительно, это не влечет правовых последст-

---

<sup>56</sup> Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. М., 2007, с.23.

вий в виде изменения перечня вопросов местного значения, решаемых поселением, в части полномочий органов местного самоуправления, осуществления поселением прав собственности на муниципальное имущество. Тем не менее, правовое положение городских и сельских поселений все же имеет различия (самый яркий пример – наличие особой модели управления сельскими поселениями («три в одном»)). Поэтому логичным было бы регламентировать соответствующую процедуру, привязав ее к изменению статуса населенного пункта – административного центра поселения (с городского на сельский и наоборот). По-видимому, по данному вопросу было бы избыточным обязательное проведение голосования населения. Имеет смысл закрепить, что преобразование городского поселения в сельское или сельского в городское – осуществляется законом субъекта федерации у учетом мнения представительного органа поселения.

## **Порядок реализации изменений муниципально-территориального устройства**

Помимо оптимизации перечня форм преобразования муниципальных образований серьезной проблемой федерального правового регулирования сегодня является **определение порядка «запуска» работы вновь создаваемых муниципальных образований**. В настоящее время, регламентация переходного периода осуществляется только законами субъектов федерации о преобразовании муниципальных образований. Однако такой подход не может быть признан удовлетворительным как в связи с возможностью субъективной мотивации региональных властей, так и ввиду необходимости «увязки» процесса преобразования с действиями федеральных органов власти и отношениями, урегулированных федеральным законодательством (яркий пример здесь – отношения по перечислению в местный налоговых доходов).

Для разрешения обозначенного проблемного узла предлагается **установить в Федеральном законе № 131-ФЗ общих норм, регулирующих порядок функционирования преобразуемых муниципальных образований в переходный период.** Как представляется, они должны предусматривать:

- момент преобразования муниципальных образований (соотнесенный с началом бюджетного года);
- регламентацию сроков формирования органов местного самоуправления, предшествующих моменту преобразования;
- принципы определения структуры органов местного самоуправления вновь образуемых муниципальных образований;
- распределение полномочий между органами вновь создаваемых и упраздняемых муниципальных образований (в том числе, по принятию нового устава, бюджета);
- порядок правопреемства в части муниципальных финансов и имущества.

### ***6.3. Муниципальные образования, административно-территориальные единицы, географические объекты: проблемы соотношения и оптимизации границ***

Одним из ключевых аспектов проблемы эффективности муниципально-территориального деления является синхронизация его установления и изменения с иными формами зонирования территорий. Иными словами, работа без сбоев «муниципальной карты» требует увязки ее со всеми другими «картами», фиксирующими или обуславливающими организацию управле-

ния территорией – географической, земельной, градостроительной, административной (в том числе, в отраслевом разрезе). Представляется, что регламентация соответствующих форм территориального деления оторвано от других его форм означает недоучет существующих системных связей и не может свидетельствовать о высоком качестве правового регулирования.

## **Территориальное устройство государства: многообразии границ**

К сожалению, в настоящее время мы наблюдаем очевидный разрыв в правовом и управленческом форматировании территорий. Анализ действующего законодательства показывает, что в настоящее время существует только одна «универсальная» территориальная единица, в которой «сходятся» все виды территориального деления – это населенный пункт. Отвлекаясь от определенной условности данного понятия<sup>57</sup>, отметим, что существование и границы населенных пунктов учитываются:

- в законодательстве о наименовании географических объектов (населенный пункт обозначен в качестве одного из видов географических объектов);
- в земельном законодательстве (населенный пункт – это территория земель поселений);
- в градостроительном законодательстве (населенный пункт<sup>58</sup> учитывается в градостроительном планировании обозначением его границ и предложений по их изменению);

---

<sup>57</sup> Имеется в виду, что современные тенденции развития системы расселения (в частности, «расползание городов»), размывают границы населенных пунктов, делают само понятие «населенный пункт» весьма неопределенным.

<sup>58</sup> Следует отметить, что в отличие от Градостроительного кодекса РФ, в котором термин «поселение» (в значении населенного пункта, а не муници-

238

- в законодательстве об административно-территориальном устройстве большинства субъектов РФ (населенный пункт, как правило, обозначается в качестве низовой административно-территориальной единицы, за исключением городов с внутренним административно-территориальным делением);

- в муниципальном законодательстве (муниципальные образования структурируются путем распределения между ними населенных пунктов, а также прилегающим к населенным пунктам территориям).

Даже применительно к населенным пунктам сегодня отсутствуют правовые рамки определения их видов (в частности, критерии разграничения городских и сельских населенных пунктов) и территории. На всех же остальных территориальных уровнях «карты» расходятся. И если земельное и градостроительное зонирование четко соотнесены с муниципально-территориальным делением, то в части административно-территориального устройства – это не так.

В настоящее время административно-территориальное устройство оказалось вне федерального правового поля. Конституция Российской Федерации (ст.71, 72) не отнесла административно-территориальное устройство ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это дало основание для сделанного представителями юридической науки и практики вывода о том, что установление

---

пального образований) заменен на «населенный пункт», Федеральный закон от 18.12.1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» до сих пор использует термин «поселение» в значении «населенного пункта», что диссонирует с терминологией муниципального законодательства и вносит путаницу в регламентацию территориального устройства.

административно-территориального устройства – полномочие исключительно субъектов федерации (ст. 73 Конституции РФ), предмет федерального правового регулирования здесь отсутствует. В то же время, учет (регистрация) административно-территориальных единиц с присвоением кодов ОКАТО была сохранена на федеральном уровне.

Параллельно функциональная нагрузка административно-территориального устройства в постсоветское время резко снизилась. Учитывая переход к автономному осуществлению управленческих функций на различных территориальных уровнях государственной власти и местного самоуправления ключевое значение приобрели федеративное и муниципально-территориальное устройство. Поскольку административно-территориальное устройство субъектов РФ не имеет обязывающего значения для структурирования территориальных сетей федеральных органов государственной власти, а региональная исполнительная власть в большинстве случаев не формирует свои территориальные подразделения (она обычно опирается на органы местного самоуправления муниципальных районов), административно-территориальное устройство все больше становилось формальностью.

## **Проблемы административно-территориального устройства в субъектах РФ**

В настоящее время, в законодательстве субъектов РФ отмечаются два основных подхода к административно-территориальному устройству. В одних случаях, «на бумаге» продолжают действовать принятые до введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ региональные нормативно-правовые акты, в которых сохраняется старая, утратившая связь с реальностью админист-

240

ративная «нарезка» (например, разделение территорий на сельсоветы). В других регионах в 2004-2008 гг. приняты новые законы, приводящие административно-территориальное деление в соответствии с границами вновь образованных муниципальных образований.

Вместе с тем, отсутствие единых принципов административно-территориального деления страны сегодня порождает целый комплекс проблем, острота которых подтверждается результатами проведенных ИНСОР полевых исследований местного самоуправления:

- «укрупнение» территориальных рамок деятельности подразделений федеральных органов государственной власти на местах (налоговых инспекций, ОВД, военных комиссариатов, центров занятости и др.) не учитывает ни их доступности непосредственно для населения, ни потребности в оптимизации взаимодействия с ними органов местного самоуправления;

- Территории действия вновь создаваемых межрайонных подразделений слабо соотнесены друг с другом, центры их размещения выбираются исходя из предпочтений самой федеральной структуры – без учета мнения муниципальных образований, просчета оптимальных форм организации коммуникационных и транспортных коридоров в межотраслевом разрезе;

- использование различных форм федеральной и региональной поддержки отдельных территорий и их населения требует четкой градации видов территорий (например, сельской местности, городской местности) и дифференциации их правового статуса – в противном случае возникает неопределенность относительно состава льготных категорий и иных категорий населения, пользующихся поддержкой на федеральном и региональном уровнях;



- отсутствие единых принципов определения территориальных единиц сдерживает развитие государственного статистического учета.

В целом, участники экспертных групп вопрос **соотнесения территориального устройства государственной власти и территориальной организации местного самоуправления рассматривают в качестве проблемного**. В качестве наиболее яркого показателя негативной динамики называется практика **укрупнения территориальных подразделений федеральных органов власти** – перехода от преимущественно районной, к преимущественно межрайонной организации. Федеральные структуры сконцентрировали по кустовому принципу не только собственно управленческий аппарат, но и непосредственно работающих с жителями специалистов, тем самым, делая общение с ними крайне неудобным для граждан.

*– Госструктуры посчитали свои затраты и объединились. Налоговая инспекция одна на три района сегодня. Военкоматы начали централизовать. В результате поселению, чтобы решить вопрос, надо ехать за многие сотни километров. Пример решения, когда из Кедрового надо ехать в Каргосокский район, чтобы решить вопросы налогообложения. Не знаю, какими методами они это решили (Гомская область).*

Эксперты предполагают, что при определении новой сетки межрайонных подразделений федеральных структур интересы создания удобных условий для работы бюрократической машины превалировали над соображениями удобства и оказания услуг населению.

*– Государство у нас не для людей работает – для структур...*

В ходе экспертного обсуждения в Томской области (где в силу больших расстояний между райцентрами проблема стоит особенно остро) представители муниципальных районов сформулировали следующие **подходы к решению данной проблемы** (учитывающие как ограниченные ресурсы государственных органов, так и интересы местных сообществ, включая органы местного самоуправления). Впоследствии указанные принципы были одобрены в Дагестане и Приморье.

## **Предложения по законодательному регулированию административно-территориального устройства**

Выход видится в принципиально новом подходе к правовому регулированию административно-территориального устройства с серьезным усилением роли этого института. **Предлагается на федеральном уровне установить общие принципы** деления Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на территориальные единицы (в числе которых – не только административно-территориальные единицы, но и иные территориальные образования, включая населенные пункты). Представляется, что п.п. «к» и «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящие к совместному ведению федерации и ее субъектов административное законодательство, а также принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления дают достаточную правовую базу для принятия соответствующего федерального закона.

В Федеральном законе «Об общих принципах территориального деления Российской Федерации» предлагается **закрепить следующие позиции:**

1. Территориальная организация системы органов государственной власти должна быть реально увязана с админист-

ративно-территориальным устройством, т.е. территориальные подразделения государственных органов и учреждений действуют четко в рамках административно-территориальных единиц того или иного масштаба.

2. Населенный пункт является первичной (низовой) территориальной единицей (за исключением крупных городов). В законе устанавливаются виды населенных пунктов, критерии их отнесения к городским или сельским, а также общие критерии для выделения городов с внутренним территориальным делением. Здесь же уместно дать определение понятиям «город федерального значения», «город регионального значения», которые по-прежнему используются в законодательстве (например, в Градостроительном кодексе РФ), однако сегодня не имеют правового определения.

3. В обязательном порядке создаются административно-территориальные единицы, адекватные городским и сельским поселениям, муниципальным районам. Это создает возможность увязки территорий действия органов государственной власти с территориями муниципальных образований.

4. Необходимо предусмотреть возможность создания и принципы определения территории межрайонных административно-территориальных единиц субрегионального уровня. Предлагается ввести обязательность создания территориальных подразделений «сетевых» федеральных органов (военкоматы, налоговые, центры занятости и пр.) хотя бы в центрах таких «межрайонных» единиц. В ходе определения региональными властями их границ (видимо, законом субъекта федерации) должно быть предусмотрено как обязательное согласование с федеральным центром, так и учет мнения органов местного самоуправления (районов и поселений). Центры (а возможно – и

244

несколько центров) подобных административно-территориальных единиц должны определяться исходя из транспортной доступности (удобства проезда) со всех крупных населенных пунктов, входящих в «межрайонный округ».

Регламентация формирования межрайонных административно-территориальных единиц позволит более четко выстроить транспортные потоки (определить приоритетные маршруты общественного транспорта, расставить акценты в вопросе строительства и эксплуатации дорог), заложить основы для более четких организационных механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, создать гарантии доступности для жителей услуг государственных органов<sup>59</sup>.

Предложенный подход основывается на обсуждениях в ходе проведения экспертных групп в муниципальных образованиях. Хотя его реализация и ведет к определенному экономическому росту центра «межрайонного округа» на фоне ослабления позиций других районных центров, эта вновь возникающая «диспропорция» вряд ли критична. Очевидны же выгоды от более четкой территориальной организации государственного управления.

5. Помимо «базовых» межрайонных административно-территориальных единиц в федеральном законе должна быть предусмотрена возможность создания специальных округов

---

<sup>59</sup> Здесь стоит отметить, что подобный вариант централизации федеральных структур должен быть сбалансирован сохранением на уровне районных центров (а возможно – и на уровне некоторых центров поселений) представительства специалистов федеральных органов, непосредственно работающих с жителями. Экономически, видимо, будет более эффективно объединить специалистов разных федеральных структур в рамках одной материально-технической базы. Юридические модели совместного использования имущества также вполне возможно проработать на основе гражданского права.

(школьных, пожарных, милицейских и пр.). При этом в предмет регулирования закона должны войти именно общие принципы их создания, в то время как их детализация целесообразна в соответствующих отраслях законодательства.

Создание специальных округов позволяет оптимизировать использование имеющихся экономических ресурсов (и управление ими) в отраслевом разрезе, создает предпосылки для повышения качества государственных услуг. Вместе с тем, результаты полевых исследований показывают, что население и органы местного самоуправления пока не готовы к их активному внедрению. Даже имеющаяся плюрализация территориальной организации управления на низовом уровне рассматривается их представителями как излишняя, создающая путаницу. Поэтому создание специальных округов пока может рассматриваться как стратегический ориентир, в то время как текущие потребности сводятся скорее к некоторой унификации административно-территориального устройства<sup>60</sup>.

Специальные округа могут создаваться (и уже создаются) и на межрегиональном уровне. Практическим примером здесь могут служить уже предусмотренные в Водном кодексе России бассейновые округа.

6. Целесообразно также в предлагаемом законе закрепить понятия городской и сельской местности, категории территорий по уровню плотности населения.

Присвоение наименований административно-территориальных единиц субрегионального уровня должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 18.12.1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», с учетом регио-

---

<sup>60</sup> Данная мысль была поддержана и в экспертном интервью В.Л. Глазычева.

нальных и местных (включая этнические) традиций, особенностей. Вместе с тем, в законе об общих принципах административно-территориального устройства имеет смысл закрепить (на основе анализа ОКАТО) исчерпывающий перечень терминов, используемых для обозначения соответственно сельских (село, деревня, станица, аул и т.п.) и городских (например, наименования поселков городского типа – рабочий поселок и т.д.) населенных пунктов, а также иных административно-территориальных единиц. Это будет способствовать единообразному пониманию правового статуса территории и существующей системы управления.

#### ***6.4. Проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления в сельской местности***

##### **Местное самоуправление на селе: взгляд населения**

Практически все участники фокус-групп понимают, что самоуправление в сельской местности осуществляется как на уровне поселения, так и на уровне района (при этом не представляя себе распределения функционала между ними). Часть опрошенных полагает, что районные администрации являются подразделениями региональных властей, а о выборном районном представительном органе даже не слышали.

При обсуждении приоритетности уровней местного самоуправления в сельской местности большинство респондентов

отдают предпочтение поселению. Отмечается, что органы поселений ближе к жителям, к ним всегда можно обратиться, не тратя время на поездки в район. Однако безресурсность этого уровня самоуправления существенно ограничивает его возможности.

Восприятие роли районов и поселений неоднозначно в разных регионах.

Наиболее значимы поселения для регионов с относительно либеральным менталитетом жителей, а также для территорий с низкой плотностью расселения, где населенные пункты находятся на значительном расстоянии от райцентра. Здесь нередко жители ставят вопрос о целесообразности существования районной власти.

Напротив, в регионах с традиционалистской политической культурой заметна противоположная тенденция – стремление к централизации местного самоуправления. Участники исследования в сельских поселениях нередко отмечали отсутствие достаточных ресурсов для решения местной властью задач в необходимом объеме. Поэтому усиление местной власти они нередко считают целесообразным за счет усиления районов.

Особо стоит обозначить позицию сельских жителей в Томской области, где отношения между уровнями власти на практике определяются принципом консенсуса элит. Жители здесь также не видят проблем в отношениях между поселениями и районом – по их словам, средства, поступающие в район, делятся между поселениями вполне справедливо. Двухуровневая структура местного самоуправления в том виде, в котором она сложилась в области, вполне устраивает селян *(конечно, районы нужны – до Томска далеко, каждый на своем уровне решает местные задачи, район контролирует поселения)*.

Как городские, так и сельские респонденты считают, что полномочия территориальных уровней местного самоуправления и их эффективность определяется, в первую очередь, степенью их финансовой самостоятельности.

– *Финансирование должно быть. Если нет денег, то в нищете они ничего не могут сделать.*

Соответственно, чем выше самостоятельность территориального уровня местного самоуправления, тем с большей вероятностью респонденты готовы поверить в успешность и эффективность его деятельности.

## **Сельские и городские поселения**

**Статус и автономия поселений.** Наделение городских и сельских поселений статусом самостоятельных муниципальных образований для большинства регионов, где проводилось исследование, стало нововведением последних лет. Из обследованных регионов до реформы поселения существовали (но не имели полной юридической автономии) только в Курской области, Республике Дагестан, Красноярском крае, а также в Нижегородской области и Республике Саха (Якутия).

Полевые исследования показывают, что абсолютное большинство представителей региональных и муниципальных властей **воспринимают самостоятельность поселений как данность и нормальную практику.** Показательно, что количество сторонников возврата к дореформенной системе (район – единое муниципальное образование) практически не зависит от того, существовали ли поселения раньше и когда им передавался полный объем полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Скажем, в Курской области, где поселения (сельсоветы) и ранее являлись муниципальными образованиями,



в то время как районы были до 2005 года лишь административно-территориальными единицами с назначаемыми сверху органами управления, запрос на снижение самостоятельности поселений намного выше, чем в Томской области, где поселения созданы в ходе реформы, а полный объем полномочий передается им только с 1 января 2009 года.

Вполне закономерно, что представители самих поселений за лишение их самостоятельности не выступают. Такого рода позиция характерна для части представителей районов и, реже, – региональной власти. Обычно это сторонники единой вертикали власти. Представительство их ощутимо только в регионах с традиционалистским менталитетом (Дагестан, Курская область, сельская глубинка Саратовской и Нижегородской областей, Приморского и, отчасти, Краснодарского краев). В большинстве же регионов (особенно в либеральных – Карелии, Ярославской области, на юге Красноярского края) требование самостоятельности поселений стало сегодня уже консенсусным для региональных и местных элит.

Главным аргументом противников самостоятельности поселений являются ссылки на **экономическую неэффективность поселений** (прежде всего, сельских). Высказывается мнение, что в условиях депопуляции развивать территорию главы сельских поселений все равно не смогут, а затраты на содержание избыточного административного аппарата съедают и без того скудные финансовые средства. Отмечается также дефицит квалифицированных кадров в поселениях, а также потребность в специфическом управлении отдельными территориями.

**Территориальная нарезка поселений.** К существующей сети поселений большая часть участников экспертных групп склонна относиться критически. Такой подход характерен как

250

для регионов, где сохранилась старая нарезка границ (поселения в границах сельсоветов и поссоветов), так для тех регионов, где произошло существенное укрупнение муниципалитетов низового уровня.

В первой группе регионов (Нижегородская, Курская области, Красноярский край) склонны считать, что территории сельсоветов сегодня организованы без учета экономических ресурсов для муниципального развития (границы сельсоветов чертились по границам территорий колхозов, а сегодня, после их разрушения, во многих поселениях просто не оказалось серьезных хозяйствующих субъектов), ни существующую систему расселения.

*Думаете, как мы их нарезали? По картам колхозным. Вот, был колхоз «Красный Саянец» – получилось поселение Калиновское. А сейчас мы стоим в юридических рамках (Красноярский край).*

Однако и в регионах, где в ходе реформы произошло существенное укрупнение поселений, оно чаще всего признается недостаточным (Ярославская, Томская, Новгородская области, Приморский край). По мнению некоторых респондентов, реализованный здесь подход оказался недостаточно радикальным. Сегодня имеется экономическая целесообразность в формировании территориально более крупных поселений, концентрации имеющихся у них финансовых возможностей, оптимизации штатной численности с усилением специализации между сотрудниками. Однако предусмотренные в законе процедуры объединения поселений оказываются слишком жесткими.

**Необходимость оптимизации существующей сети поселений** отмечается как представителями районов, так и значительной части поселений (прежде всего, городских). Высказываются мне-

ния о целесообразности укрупнения сельских поселений, а также упразднения некоторых из них. В то же время, многие главы сельских поселений высказываются категорически против этого.

Объединение рассматривается респондентами как основной вариант оптимизации муниципально-территориального устройства. Предложений о разделении поселений в ходе исследования не прозвучало. При укрупнении поселений **предполагается присоединять**, как правило, **экономически слабые поселения к сильным**, имеющим **точки роста**. Существует понимание, что для всех объединяемых точек роста не хватит. Многие эксперты считают, что **укрупнение** путем объединения нескольких поселений, во-первых, малоэффективно, т.к. из двух рядом расположенных бедных поселений вряд ли можно создать более богатое, во-вторых, сама процедура объединения технически и политически сложна.

*– Объединят нас, допустим, с соседним сельсоветом. Они дотационные и мы дотационные). Откуда в новом укрупненном сельсовете возьмутся деньги? У нас в поселке 150 пенсионеров, им от этого только сложнее будет – расстояние 12 км., дорога очень плохая, за справками не находишься.*

Сторонники объединения отмечали, что препятствием для него являются корыстные интересы глав мелких сельских поселений, которые заинтересованы сохранить насиженные места.

*– Если ты начинаешь говорить о том, что надо сократить администрацию, то задеваешь интересы десятка – двух людей в деревне, а это такой личный конфликт. Я для себя на этот вопрос ответил: пока люди сами не платят из своего кармана за местную власть, то они ее не олицетворяют с собой.*

Отдельно стоит отметить особенности отношения к укрупнению поселений представителей полиэтничных регионов

(Дагестан, Саха). Здесь сдерживающим фактором выступает риск непонимания или конфликтов в межэтнической сфере.

Так, в Дагестане существующая нарезка муниципальных образований основана на существовании этнических различий между жителями поселений (даже жители соседних сел, принадлежащих к одной национальности порой говорят на разных диалектах и не всегда понимают друг друга) – нарушение ее чревато серьезными социальными конфликтами. К тому же соответствующие изменения сложно провести через референдум, т.к. ликвидация сельской администрации лишает работы влиятельных на местах людей, что вызывает недовольство их и их родственников.

Таким образом, к существующей «сетке» поселений следует относиться как к данности, сложившейся исторически с учетом организационных особенностей территорий. Хотя многие вопросы ее функционирования сегодня являются проблемными, **говорить о кардинальной ее перестройке в масштабах страны бессмысленно**. Такая постановка вопроса пока нереалистична и, в отсутствие единых стратегических установок пространственного развития страны, преждевременно. Тем не менее, **возможны региональные и локальные проекты по модернизации территориальной структуры поселений, обусловленные местными потребностями**.

## **Проблема статуса муниципальных районов: оценка ситуации**

В ходе подготовки Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ и его реализации отмечается очевидный **отход от первоначальной концепции: "поселения для населения, районы – для поселений"**. Сама конструкция районного звена самоуправления в законе (наличие самостоятельных доходных источников, возможность прямой выборности населением районных органов и передачи поселениями району своих полномочий, участие районов в выравнивании уровня бюджетной

обеспеченности поселений) создавала для него потенциал самостоятельной и сильной управленческой инстанции. Последующие изменения законодательства – возможность распределения земельных участков, собственность на которые не разграничена; сохранение в собственности районов значительной части имущества в связи с появлением у них вопросов местного значения, по сути, дублирующих вопросы поселений – привело к сосредоточению на районном уровне еще большей власти, подкрепленной экономическими.

Проведенные полевые исследования показывают, что сегодня именно **районы обладают на местах ключевыми властными рычагами**. Однако их главной функцией все более становится исполнение многочисленных переданных им государственных полномочий, в то время как применительно к вопросам местного значения (за рамками систем образования, здравоохранения) они остаются скорее инстанцией, только координирующей «живую работу» поселений.

На практике получается, что районные органы «завязаны» на решение государственных задач, но не являются органами государственной власти; районы пользуются статусом муниципальных образований, но слабо задействованы как в непосредственном обеспечении жизнедеятельности жителей, так и в прямой организационной и методической помощи поселенческому уровню самоуправления. Перспективы развития района в качестве самостоятельного территориального уровня местного самоуправления по стране в целом – сомнительны.

Результаты проведенных экспертных групп на местах показывают, что в большинстве случаев подобный расклад не устраивает уже ни один из уровней власти (поселение, район, субъект федерации).

Двухуровневая система местного самоуправления вызывает критику и в ракурсе межмуниципального сотрудничества. Собственно районами функционал межпоселенческой кооперации (и координации, но не выстраивания вертикали) пока выполняется в недостаточной степени. В то же время, **само существование района становится определенным барьером на пути добровольного объединения усилий поселений** – такие попытки воспринимаются как дублирование районных органов и часто по этой причине остаются нереализованными.

Нынешний статус и положение муниципального района признается оптимальным только в регионах, отличающихся достаточно высоким уровнем консенсуса властных элит (Томская, Саратовская, Курская области, Свердловская область, где муниципальные районы занимают меньшую часть территории, по сравнению с городскими округами). Здесь респонденты отмечают необходимость более четкого распределения полномочий между районами и поселениями, законодательного прописывания механизмов их взаимодействия, однако считают правильным сохранение нынешней двухуровневой системы. Исключение в группе регионов с консенсусом элит составляет только Дагестан, где в силу специфики менталитета существующая двухуровневая модель хоть и признается приемлемой, однако более желательна для муниципального сообщества придание районной власти государственного статуса.

Во всех остальных регионах эксперты настаивают на существенной корректировке статуса и механизмов функционирования районов. Хотя единого представления о том, что дальше делать с уровнями местного самоуправления обсуждение на экспертных группах, как правило, не выявляет.

## Статус муниципальных районов: выбор оптимального варианта

Учитывая представленную выше проблематизацию, можно рассмотреть **4 возможных варианта реагирования федерального законодателя.**

Первый вариант. **Сохранение «статус-кво».** Как видим, этот вариант приемлем для небольшого числа территорий и вряд ли адекватен сложившейся ситуации.

Второй вариант. **Полноценная реализация модели «районы для поселений»**, т.е. возврат к первоначальным идеям муниципальной реформы. Такой подход пользуется поддержкой части респондентов в либеральных регионах (Карелия, Красноярский край, Ярославская область), реже – в северных регионах с низкой плотностью расселения (Якутия, Архангельская область), где районный центр не всегда транспортно доступен для поселений. Сторонники этой модели считают необходимым придать району **формат межпоселенческого методического центра**, а также наделить относительно узким функционалом по решению тех вопросов местного значения, с которыми поселения не справляются – вообще или пока.

*– Насколько двухуровневость оправдана? В настоящее время я этого не вижу. Чем более самостоятельно у нас поселение, чем более грамотен его глава, тем он менее зависим от муниципального района, и тем более успешно он уже сейчас умеет выстроить взаимоотношения в системе власти. Уровень муниципального района, если оценивать зарубежный опыт, сравнивать его с опытом нашего субъекта, – он несколько искажен.*

Наиболее проявлен такой подход в западных территориях Республики Карелии с сильным европейским (финским) влиянием. Там даже руководители районов в смешанной эксперт-

256

ной группе с главами поселений вынуждены согласиться с необходимостью такой трансформации.

Однако на экспертных группах эта модель предлагалась представителями только поселений в небольшом числе регионов, причем ни в одном из этих регионов поддержка такой системы не является доминирующей. Можно предположить, что при гипотетической привлекательности этой модели, ее внедрение в обозримом будущем нереалистично. У нее, по сути, нет социальной базы – даже среди глав поселений ее адепты в явном меньшинстве.

Третий вариант. **«Точечные» изменения в законодательстве:** возврат поселениям права распоряжаться неразграниченными землями, минимизации функционала районов в сфере финансовой поддержки поселений, более четкое разграничение полномочий (а стало быть, и имущества, и расходных обязательств). Такой подход наименее болезненный и позволяет добиться тактических улучшений, однако он не снимает ключевого противоречия. Ввиду высокой легитимности руководства районов в глазах населения и государственной власти, наличия у него серьезных экономических ресурсов (чаще всего, превышающих поселенческие), учитывая ментальные особенности и инерцию системы, неразвитые механизмы правовой защиты, практика «силового давления» на поселения районов, в основном, сохранится.

Четвертый вариант. **Лишение районов статуса муниципальных образований** и переход к модели административного района на территории всей страны. При этом функционал органов местного самоуправления районов будет замещен отчасти территориальными органами власти субъектов РФ, а в части вопросов местного значения – поселениями. В условиях почти



повсеместной встроенности районных администраций в систему региональной власти, такое решение означает, с одной стороны, честное признание подлинной роли районов. С другой стороны, лишение их самостоятельного бюджета, собственного имущества, вкуче с переходом части полномочий на поселенческий уровень ведет к устранению дисбаланса в системе «район-поселение», усилению позиций поселенческого уровня. И хотя возможность давления на муниципалитеты со стороны территориальных органов региональной власти и в этом случае не исключена, одноуровневая система вносит здесь, очевидно, большую ясность и институциональную чистоту.

Предложение о переходе к такой модели в той или иной степени поддерживается в 9 из 16 регионов, при этом в Ленинградской, Новгородской, Нижегородской областях, Дагестане и Приморском крае она пользуется практически единодушной поддержкой представителей и поселений, и самих районов, и региональной администрации. Примечательно, что одноуровневая (в поселениях) система местного самоуправления привлекательна для регионов с различными ментальными характеристиками и политическими режимами. Однако полную поддержку рассматриваемая модель имеет только в регионах с довольно вертикальными режимами – вероятно, это фиксирует уже фактически сложившуюся встроенность районных властей в региональную систему власти и желание приблизить законодательную форму к реально сложившемуся содержанию.

Главной проблемой данного варианта действий является наличие многочисленных сообществ из числа представителей региональных и муниципальных властей, для которых подобные действия окажутся слишком жесткими. Как видим, подобная модель пользуется поддержкой во многих, но далеко не во всех ре-

258

гионах. Решение о единообразном переходе к этой модели (как, в свое время, решение о быстром создании поселений на территории всей страны и о одновременной передаче им установленных законом полномочий) наверняка не учтет местную специфику различных территорий, вызовет широкую оппозицию, потребует разработки гибкой системы адаптации предлагаемой схемы к региональным особенностям. Все это способно заблокировать либо чрезмерно затормозить осуществление подобных планов.

Наконец, пятый вариант. Закрепление факультативности районного «этажа» местного самоуправления. По мере укрепления поселений, перетока к ним преобладающей управленческой нагрузки по решению вопросов местного значения территориям может быть предоставлено право выбора между одноуровневой и двухуровневой системами местного самоуправления в сельской зоне.

Последний, третий, вариант и представляется оптимальным.

Следует отметить, что на проведенных ИНСОП экспертных группах неоднократно звучала **мысль о введении вариативности в выборе формата организации местной власти на уровне района.** Позитивное отношение вызывало высказанное модераторами предложение о том, что **субъекту РФ** должно быть предоставлено право гибкого выбора модели организации местного самоуправления (одноуровневой, двухуровневой и т.п.) из числа моделей, которые могут быть предусмотрены в федеральном законе.

*– Мне кажется, что в обязательном порядке 131-й закон должен предоставить право субъектам РФ выбирать ту или иную модель. Потому что разные ситуации, разные регионы, разное население, разное количество жителей в поселениях. Все однотипно не решить. Поэтому у меня вызывает вопрос,*

*что закон называется об общих принципах, но практически является законом прямого действия.*

Некоторые респонденты из числа глав поселений отмечали, что выбор модели возможен **и индивидуально, на уровне конкретного района**. Однако понимание стереотипов работы региональных органов власти в России, привыкших к выстраиванию единой модели управления на территории субъекта федерации позволяет предположить, что подобный вариант является абсолютно неприемлемым для региональных властей (они просто не смогут работать в подобном формате) и вряд ли может быть реализован на практике.

## **Предложения по решению проблемы статуса районов**

Суть предложений – **предоставить** в среднесрочной перспективе (3-5 лет) **возможность законами субъектов Российской Федерации осуществлять переход к осуществлению местного самоуправления только на уровне поселений и городских округов**. Переход к одноуровневой системе местного самоуправления предполагает передачу решения всех вопросов местного значения непосредственно поселениям. Однако отдельные вопросы, ныне относящиеся к ведению районов, целесообразно в этом случае передать субъектам Федерации.

В качестве альтернативы этому может быть предусмотрена возможность сохранения второго этажа муниципальных образований в формате «районы для поселений». При этом законодательно все вопросы местного значения и доходные источники местных бюджетов должны быть закреплены за поселениями, а районам полномочия могут с необходимыми финансовыми средствами передаваться поселениями только в той части, в которой сами поселения с ними справиться не в состоянии.

Право выбора системы местного самоуправления целесообразно предоставить субъектам Федерации: возможность прямого самоопределения поселений района выглядит более демократичной по форме, однако на практике подобный шаг может быть заблокирован районной властью, а в случае реализации способен запутать систему организации публичной власти в регионе.

Представляется, что третий вариант может быть относительно приемлемым не только для поселений, но и для органов власти субъектов РФ, которым он предоставляет хоть и ограниченный, но выбор. Осуществление подобного сценария, следовательно, более реалистично ввиду относительно низкого прогнозируемого сопротивления региональной и районной номенклатуры. Такая позиция подтверждается результатами качественного социологического исследования, проведенного ИНСОП.

**Пакет положений, предлагаемых для закрепления в федеральных законах (по данному вопросу) может быть сформулирован следующим образом.**

**1. Законами субъектов Российской Федерации может осуществляться переход к осуществлению местного самоуправления только на уровне поселений и городских округов.** В то же время, в регионах, где подобные законы не приняты, сохраняется двухуровневая система местного самоуправления.

**2. Переход к одноуровневой системе местного самоуправления предполагает передачу решения всех вопросов местного значения непосредственно поселениям.** Однако отдельные вопросы, ныне относящиеся к ведению районов, целесообразно в этом случае передать субъектам федерации.

Это, прежде всего, относится к вопросам общего образования и первичного здравоохранения за пределами территорий го-

родских округов, которые могут решаться как вопросы регионального значения (в том числе, путем передачи поселениям отдельных государственных полномочий). Полевые исследования показывают, что значительная (или даже преобладающая) часть представителей муниципальных органов поселений и районов выступают за передачу образования и здравоохранения полностью в ведение государственной власти. Однако такой подход характерен скорее для сельской местности, в то время как в городских округах органы местного самоуправления и заинтересованы в сохранении своей роли в управлении указанными отраслями, и располагают для этого необходимыми ресурсами.

3. Учитывая возможность таких различий в перечне вопросов местного значения, а также иных особенностей, при переходе к одноуровневой системе городские поселения сохраняют свой статус и наименование, а не становятся автоматически городскими округами.

4. Отказ от осуществления местного самоуправления на уровне муниципальных районов предполагает соблюдение гарантий учета мнения населения. Такими гарантиями может быть сохранение за районом статуса муниципального образования в случае, если это поддержано голосованием на местном референдуме, инициатива которого выдвинута в течение 3 месяцев со дня опубликования закона субъекта РФ, предусматривающего переход к одноуровневой системе местного самоуправления.

В случае, если результаты референдума свидетельствуют о поддержке района в качестве самостоятельного муниципального образования, для него в исключительном порядке такой статус должен быть сохранен путем внесения поправок в региональное законодательство (в течение 3 месяцев со дня опубликования результатов референдума).

5. Закон субъекта РФ о переходе к осуществлению местного самоуправления в субъекте РФ вступает в силу:

– не ранее чем через 1 год после его официального опубликования;

– не ранее истечения срока полномочий всех действующих на момент его принятия выборных органов местного самоуправления муниципальных районов;

– с начала нового бюджетного года.

В этих целях устанавливается переходный период, в течение которого решаются вопросы нового разграничения имущества, правопреемства (порядок которого необходимо регламентировать федеральным законом), формирования территориальных органов власти субъекта РФ. На переходный период продляется срок полномочий ранее избранных органов местного самоуправления районов.

Важно отметить, что «запустить» процесс подобных преобразований на федеральном уровне также возможно далеко не сразу. Подготовительная работа здесь должна включать:

- подготовку и принятие пакета изменений и дополнений в законы, предмет регулирования которых затрагивает подобная реформа – речь идет далеко не только о Федеральном законе № 131-ФЗ, но и о значительном массиве нормативных актов самых разных отраслей;

- расчет потребности в финансовом обеспечении работы каждого уровня публичной власти применительно к каждой из систем организации местного самоуправления (одноуровневой, двухуровневой), разработка оптимальных моделей распределения доходных источников местных бюджетов применительно к каждой из таких систем;

- определение федеральным законодателем единых принципов административно-территориального устройства – без этого высоки риски неэффективного управления на субрегиональном уровне;

- выбор вариантов решения проблемы межселенных территорий, учитывая конституционную невозможность отказа от осуществления местного самоуправления на заселенных территориях;

- проработку оптимальных моделей управления первичной медициной и общим образованием, состыковка принципов совершенствования организации местного самоуправления с направлениями реформирования данных отраслей социальной сферы;

- синхронизация изменений с очередным электоральным циклом в районах (что предполагает, что их реализация возможна только в среднесрочной перспективе).

**Параллельно** с предоставлением возможности перехода к одноуровневой системе организации местного самоуправления (в поселениях и городских округах) **необходимо ограничить влияние районов на поселения применительно и к двухуровневой системе.** Собственно, альтернативой решению всех вопросов местного значения поселениями и городскими округами самостоятельно должна стать двухуровневая модель в варианте «районы для поселений». При этом нужно четко понимать, что условия для выбора и реализации подобного варианта имеются только в ограниченном числе российских регионов с плюралистичной политической культурой жителей и элитных групп.

**Меры, которые возможно использовать** в этих целях, следующие:

1) переход к решению органами местного самоуправления районов только тех вопросов местного значения, которые делегируются им поселениями (без самостоятельного «районного перечня») и, соответственно, на основе переданных поселениями доходных источников (без закрепления в законе собственных налоговых источников районов);

2) формирование представительных органов районов только из числа представителей поселений;

3) более четкое структурирование перечня вопросов местного значения районов, исключение из него размытых положений, позволяющих районам «вторгаться» в зону ответственности поселений;

4) усиление финансовой самостоятельности поселений, в том числе, путем исключения муниципальных районов из системы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений.

На основе анализа результатов полевых исследований и зарубежной практики местного самоуправления можно сделать вывод, что возможности каждой из этих мер (может быть, кроме п.1) ограничены. Так, имеются регионы с определяющим влиянием районов, представительные органы которых формируются из представителей поселений (Ленинградская область); «недостаток» собственных полномочий зачастую компенсируется районами через заключение соглашений о передаче им полномочий поселений. Напротив, в ряде стран (например, Латинской Америки) налицо достаточно автономное решение муниципалитетами вопросов своей компетенции, даже несмотря на высокий уровень дотационности местных бюджетов. Поэтому определение перечня мер, достаточных для перехода



российского местного самоуправления к модели «районы для поселений», требует отдельной серьезной проработки.

Полевые исследования выявили и потребность в **создании муниципальных образований иных типов**, помимо предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ.

В Дагестане имеет место прецедент существования муниципального образования специфической формы, приравненного к муниципальному району – **Бежтинского участка**. Сегодня право на осуществление местного самоуправления в рамках Бежтинского участка признано в судебном порядке. Бежтинский участок был образован в составе Цунтинского района более 10 лет назад, что остановило кровопролитие на его территории. В соответствии с Конституцией изменение границ, в рамках которых осуществляется местное самоуправление, осуществляется с согласия населения. На сегодняшний момент имеется согласие именно на такую форму муниципального образования, как участок. Как административно-территориальная единица, Бежтинский участок входит в состав Цунтинского района. Однако органы местного самоуправления функционируют в границах участка, принят местный бюджет. Тем не менее, до настоящего времени ввиду отсутствия в Федеральном законе № 131-ФЗ такого вида муниципального образования, регистрация устава в Минюсте России пока не проведена.

Как представляется, следует согласиться и с необходимостью предусмотреть в федеральном законе **возможность существования муниципальных образований иных типов квазирайонного масштаба**, либо законодательно предусмотреть **возможность различных наименований муниципальных районов или поселений** (скажем, в Якутии это, соответственно, улусы и наслеги).

## **Особенности территорий с низкой плотностью населения**

Обсуждения выявили проблему учета в муниципально-территориальном устройстве особенностей территорий с низкой плотностью населения (прежде всего **северных территорий**). Дискуссия в этой части выходила за рамки проблематики

межселенных территорий и ставила на повестку дня более широкий круг вопросов и предложений.

*– Есть у нас такой Мановский сельсовет – состоит из трех населенных пунктов, между которыми 500 километров. Глава садится весной на лодку. Два месяца плывет в одну сторону, два месяца плывет в другую. Какая может быть работа? (Красноярский край).*

Нередко представители районов отмечают необходимость **снижения планки для придания территории статуса межселенной**, вывода ее из состава поселений. Скажем, запрос на межселенные территории отмечается даже в регионах с достаточно освоенной территорией (Новгородская область), которая немного не дотянула до местности с низкой плотностью сельского населения.

Однако многие отмечают, что вышеназванная мера – не решение проблемы. Так, в Якутии, где возможности создания межселенных территорий довольно широки, они образованы только в 5 районах, с целью учесть этнические особенности и закрепить традиционные места пастбищ отдельных семей-кланов за наследниками, в которых они проживают.

Поэтому в качестве варианта предлагается закрепить возможность создания единых муниципальных образований – районов (без разбивки на поселения) в рамках отдельных территорий.

*– В мое поселение входит населенный пункт, удаленный на 180 километров. Притом, что федеральным законом оговорена шаговая доступность в течение дня... Там проживают 130 человек. Делать там отдельное поселение не имеет смысла (Республика Саха).*

В **Якутии** высказывалось мнение, что данная практика имеет смысл в том случае, когда более 60% населения сосредоточено в райцентре (что исключит возможность конфликтов), но невозможна в том случае, когда поселения сильные, бюджетообразующие и, соответственно, стремящиеся к самостоятельности (например, пос. Айхал Мирнинского района). Таким образом, создавать единые муниципальные образования видится целесообразным в северных улусах. Эти эксперты полагают, что модель единого муниципального образования соответствует менталитету якутов, предполагающему особое уважение к старшим (*у нас азиатский менталитет, хотя мы отдалены от Азии – уважение к старшим, клановость*).

В **Красноярском крае** подобный опыт был реализован на практике в **Северо-Енисейском районе**, который остался в ходе реформы единым муниципальным образованием. Данный опыт эксперты считают успешным ввиду специфических особенностей территории:

- монопромышленность (развита золотодобывающая промышленность);
- труднодоступность и удаленность от краевых или областных центров (разбросанность поселков по большой территории, отдаленность от центра создают проблемы во взаимодействии, как с районной властью, так и с властью региона);
- низкая плотность населения;
- опасность проведения экспериментов на Крайнем Севере из-за суровых климатических условий и сокращенных сроков завоза.
- В **Свердловской области и Приморском крае** в несколько иных географических условиях (более высокая плотность и населения, и расселения, высокий уровень урбанизации) в качестве единых муниципальных образований на месте муниципальных районов (или районов и городов) были созданы городские округа. В Приморье таковых 3, а в Свердловской области деление территории на городские округа (и сохранение муниципальных районов только в качестве исключения) было положено в основу муниципально-территориального устройства.

Со стороны глав поселений наличие межселенных территорий, напротив, вызывает критику. Так, в Томской области, Красноярском и Приморском краях главы поселений, граничащих с межселенными территориями, указывают на ограниченность своих возможностей решить какой-либо практический вопрос, связанный с их использованием (скажем, лес завести, водоемом воспользоваться). Однако другие их представители на это сразу замечают, что ресурсы, которые сосредоточены на

межселенных территориях (преимущественно – леса, болота), находятся в федеральной собственности, и на них в любом случае сложно повлиять.

По этим же причинам **отношение к идее создания территорий прямого федерального управления** у муниципалов во всех северных регионах (Якутия, Красноярский и Приморский края, Томская и Архангельская области) **резко негативное**. По их мнению, сегодня районы все-таки в состоянии следить за порядком в межселенных территориях, а нефтедобывающие зоны приносят хотя бы небольшие деньги в районные бюджеты. Напротив, передача нынешних межселенных территорий в полное федеральное ведение приведет только к дополнительным ограничениям для органов местного самоуправления, еще большему ослаблению доходной базы местных бюджетов и образованию на теле страны неконтролируемых белых пятен.

Эксперты считают федеральное управление межселенными территориями абсолютно неэффективным в силу длительности процедур согласования и невозможности оперативного принятия решений.

*– Я интуитивно категорически против. Там, где так далеко от федерального центра распространяются полномочия федерального центра – там абсолютное безвластие и бардак (глава поселения).*

*– Удобно из Москвы управлять. Быстро и удобно ☺ (заместитель главы района).*

В то же время в Республике Саха (Якутия) высказывались идеи о **прямом региональном управлении** отдельными территориями. Созвучные этому идеи отмечены и в Приморском крае (при назначении глав районов губернатором). Очевидно, что такая позиция обусловлена не только особенностями менталитета

глав районов, но также и характером самой территории (**периферийные** лесные и аграрные **районы с низкой плотностью** населения объективно **нуждаются в усиленном участии государственной власти** в управлении ими, с одной стороны, а с другой – сама государственная **власть здесь нуждается в децентрации**, что обусловлено проблемой больших расстояний).

Изложенное позволяет сделать вывод, что необходимо дальнейшее совершенствование законодательства с целью учета особенностей территорий с низкой плотностью населения. Конкретные изменения здесь требует отдельной проработки, однако вполне очевидна потребность:

- в уточнении критериев для определения межселенных территорий;
- в закреплении исключительных случаев, при которых возможно создание т.н. единых муниципальных образований (районов, не разделенных на поселения);
- в проработке вопроса создания территорий прямого регионального управления.

## ***6.5. Проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления в урбанизированных зонах***

### **Городская проблематика в ходе муниципальной реформы**

В ходе муниципальной реформы 2003-2008 гг. **городская проблематика оказалась в тени вопросов организации двухуровневой системы местного самоуправления (преимущественно в сельской местности)**. Городские сообщества

как субъекты местного самоуправления получили на выбор две по сути уже сложившиеся к тому времени формы определения муниципального статуса – в качестве городских поселений (внутри района) и городских округов, которым, дополнительно к полномочиям поселений, были переданы и полномочия муниципальных районов.

На практике, применительно к территориям городов был преимущественно **реализован инерционный сценарий**. В большинстве регионов города, имеющие статус муниципального образования до введения в действие Федерального закона № 131, как правило, получали статус городских округов.

Однако в ряде регионов в этой части произошли **серьезные изменения**. В Свердловской области и, отчасти, в Приморском крае (где городскими округами после реформы стали и некоторые бывшие районы в целом, а также не являвшиеся ранее муниципальными образованиями города и поселки с прилегающими территориями) произошедшие изменения встретили, в основном, лояльную оценку муниципального сообщества. В Ленинградской, Нижегородской областях и Краснодарском крае произошло понижение статуса многих городов путем включения их в состав муниципальных районов, что вызвало латентное недовольство глав городских поселений. Причина понятна – будучи ранее самостоятельными одноуровневыми муниципальными образованиями, теперь они стали внутрирайонными городами-донорами при решающей роли глав объединенных районов в распределении ресурсов. Внешние наблюдатели называют применительно ко всем описанным случаям как положительные, так и отрицательные эффекты (прежде всего, подтягивание финансового положения периферии за счет центра). Тем не менее, однозначно

оценить эффективность новой модели управления в рамках качественного социологического исследования вряд ли возможно.

Важным нововведением Федерального закона № 131-ФЗ стала **невозможность существования внутригородских муниципальных образований** в городских округах. В муниципальном сообществе этому дается преимущественно лояльная оценка (в большинстве случаев респонденты отмечают, что в автономных районах внутри города нужды нет – напротив, они разрушают единство городского управления, а пригородные населенные пункты в городских округах не столь велики, чтобы делать из них муниципальные образования низового уровня). Однако ряд представителей городских округов считает целесообразным создание внутригородских поселений в пригородной зоне или возможным – создание муниципальных районов в крупных городах.

По мнению представителей Администрации **г.Петрозаводска** организация второго (низового) уровня местного самоуправления на существующей территории городского округа необходима. Мэрия города сама ищет здесь пути организации внутригородских муниципальных образований на отдельных территориях, но подобной правовой возможности лишена.

В **Свердловской области** участники экспертных групп допускают, что в крупных центрах (Екатеринбург, Нижний Тагил, Каменск-Уральский) создание внутригородских муниципальных образований позволило бы приблизить население к самоуправлению.

Проблема статуса пригородной зоны зачастую решалась явочным порядком: региональные законодатели прирезали прилежащие к крупным урбанизированным центрам земли к территориям городских округов. Это было, с технократической точки зрения, логично и способствовало географическому расширению городских территорий.

Однако это не только ограничило возможность жителей пригородных населенных пунктов на организацию местного

самоуправления в локальном масштабе, но и не учло существующие тенденции в системе расселения.

В последние годы (фактически уже после запуска муниципальной реформы) в России получило новую динамику «расползание городов» – характерный для современного городского развития процесс переезда горожан в пригороды, интенсивный рост городов-спутников, появление новых коттеджных и дачных поселков. Результатом такого рода процессов является фактический выход городов за свои административные границы. Интенсификация хозяйственных и социальных связей городов с их географическим окружением усилило процесс формирования городских агломераций. Сегодня укрепление городских агломераций стало одним из приоритетов российской экономической политики, конкретные направления федеральной поддержки этого процесса обозначены и в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года.

Нам представляется, что городское направление в дальнейшем совершенствовании российского местного самоуправления должно получить приоритетное значение и восполнить те пробелы, которые проявились в ходе муниципальной реформы 2003-2008 годов.

## **Местное самоуправление в городах: взгляд населения**

Жители региональных центров отмечали некоторую значимость для них не только общегородских муниципальных органов, но и территориальных управлений (администраций) в городских районах. Респонденты констатировали, что реальное влияние районных управление мало, однако, поскольку это самый близкий уровень к жителям, они временами обращаются к



нему для решения текущих вопросов и передачи наверх информации о проблемах.

Обращает на себя внимание, что в некоторых региональных центрах (Курск, Екатеринбург, Краснодар, реже – Ярославль, Петрозаводск) респонденты считают необходимой организацию самоуправления не только в масштабе города в целом, но и на более низких уровнях – квартала, городского района. Городской уровень самоуправления им кажется недостаточным.

Так, по мнению части участников фокус-групп в Ярославле, должность главы района должна быть выборной, а не назначаемой. Район в этой системе должен иметь свой бюджет. При этом районный совет, по их мнению, должен избираться советами старших в квартале, куда должны входить все избираемые жильцами старшие по дому.

Схожая схема была предложена жителями Краснодара, которые оптимальным уровнем, на котором должно осуществляться местное самоуправление, считают жилой квартал.

Жители Екатеринбурга, поддерживая необходимость самоуправления на уровне городских районов, не склонны считать необходимой более дробную организацию на уровне кварталов и домов. Однако, по словам респондентов, в Екатеринбурге назрела необходимость осуществления самоуправления в поселках пригородной зоны, поскольку это существенно облегчит их жителям решение вопросов на местах.

Показательно, что в Красноярске, где жители довольны работой органов местного самоуправления (доступность власти и стремление к решению ею актуальных проблем горожан), респонденты не видят необходимости создания муниципалитетов на уровне городских районов. По их мнению, это только приведет к разрастанию чиновничьего аппарата и бумажной

волоките. Подчиненность главы района мэру города в этом контексте видится позитивным фактором – они работают в одной команде, между ними нет, и не может быть, принципиальных разногласий. По словам респондентов, у жителей есть рычаги влияния внутри района – общественные организации, городские депутаты, работающие в районах, обращение в городскую администрацию.

В Петрозаводске было отмечено, что для городских территорий возможно самоуправление в **исторически сложившихся районах, имеющих свою специфику** (районы Куковка, Древлянка). Этот уровень видится приоритетным, поскольку депутаты городского уровня не в состоянии охватить конкретные мелкие проблемы избирателей, и эффективное самоуправление на уровне районов, на взгляд респондентов, поможет структурировать требования населения к городской власти.

Однако многие респонденты отмечали, что роль низового уровня самоуправления вполне эффективно играют **органы территориального общественного самоуправления (ТОСы)**, созданные по инициативе снизу. Поэтому создание каких-либо дополнительных выборных органов внутри городов вряд ли оправдано.

*– Есть самоуправление уровня микрорайонов – домовые комитеты, уличные комитеты. Жители, если они хотят, они создают домовые комитеты, выбирают старших по подъездам и так далее.*

Степень влияния ТОСов, с точки зрения респондентов, зависит от управленческих и коммуникативных навыков их представителей. Горожане считают, что в любом случае возможности диалога с властью существуют, и реализация этих возможностей зависит и от простых людей в том числе. Часть

опрошенных полагают, что перспективы местного самоуправления – непосредственно за ТОСами (домкомами, уличкомами), однако для этого необходимы соответствующие изменения в общественном сознании.

Часть респондентов предлагают дополнить схему **уровнем ТСЖ**, который они тоже считают своеобразной формой местного самоуправления, но при ограничении их компетенции только вопросами ЖКХ. Они мотивируют это эффективностью работы подобных товариществ. Так, интересна позиция жителей Санкт-Петербурга, которые хотят усиления роли ТСЖ не только как организации собственников жилья, но и как некоего органа, защищающего права жителей (по сути, аналога ТОСов).

## **Территориальное развитие городских округов: ключевые направления**

Поддержка городских округов в контексте пространственного развития страны предполагает решение следующих основных задач и соответствующих им мер государственной политики.

1. Очень важно **стимулирование социально-экономического развития городов** в интересах укрепления их инфраструктуры, человеческого капитала, апробирования передовых практик. Решение данной задачи выходит за рамки вопросов местного самоуправления и, тем более, его территориальной организации. Однако этот процесс невозможен без устранения неоправданных ограничений для расширения территориальных масштабов функционирования города. Принятие обозначенных выше правовых норм, связанных со статусом городских округов, расширит пространство для маневра динамично развивающихся городов.

2. Рынок в городском развитии невозможен без **усиления субъектности городских сообществ**, максимального включе-

ния местного населения и местных элит в процесс демократического принятия решений.

Применительно к территориальным основам самоуправления здесь предлагается узаконить **возможность образования внутригородских поселений** как формы приближения публичной власти к жителям. Действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ не дает такой возможности многим обособленным, экономически самостоятельным и обладающим собственной идентичностью населенным пунктам, прирезанным к территориям городских округов. В качестве примера таковых приводится, скажем, шахтерский поселок Кедровый в городском округе Кемерово, отстоящий от города на 40 километров<sup>61</sup>.

Полевые исследования показывают, что необходимость предоставления законом возможности создания муниципальных образований нижнего уровня в городских округах поддерживается не только локальными активистами, но и некоторыми представителями городских администраций (например Петрозаводска).

**Предлагается разрешить образование внутригородских поселений в пригородной зоне городских округов** (т.е. за рамками собственно города) в случаях:

а) использования описанной выше процедуры преобразования муниципального района в городской округ: здесь бывшие поселения (кроме центрального городского поселения) могли бы сохранить свою автономию по вопросам, которые эффективнее решать в локальном масштабе (например, благоустройство территорий) – подобного рода конструкция предлагалась, скажем, на экспертных и фокус-группах с участием представителей города Сортавала в Республике Карелия;

---

<sup>61</sup> Бабун Р. Современные проблемы местного самоуправления / Муниципальная власть, 2008, №4. С. 52.

б) приобретения статуса внутригородского поселения населенным пунктом (группой сопредельных населенных пунктов), которые сегодня уже отнесены к территории существующего городского округа. Образование внутригородского поселения здесь должно допускаться только в случае, если такая возможность поддержана представительным органом городского округа. Это важно для обеспечения единства городского пространства, соблюдения общих интересов городского округа.

Естественно, создание внутригородских поселений возможно только при положительных результатах голосования населения, проживающего на их предполагаемых территориях.

**3. Формирование городских агломераций требует кооперации усилий муниципальных образований,** территории которых входят в агломерации. Мировая практика показывает, что наиболее распространенной формой управления городскими агломерациями является организация межмуниципального сотрудничества. В России существующая практика межмуниципальной кооперации свидетельствует скорее о невостребованности данного института, чем о его эффективном использовании: прецеденты эффективной организации договорного сотрудничества агломерированных муниципалитетов единичны (в качестве такового отмечается, например, партнерство Твери, Калининского и Рамешковского района Тверской области).

Формат межмуниципального сотрудничества урегулирован в Федеральном законе № 131-ФЗ в виде достаточно общей рамки, что формально делает его вполне применимым к организации взаимодействия сопредельных муниципалитетов с интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Однако отсутствие четко прописанных в законе форм и процедур сотрудничества не способствует развитию данного института.

В связи с этим предлагается усилить законодательную регламентацию межмуниципального сотрудничества (скажем, обозначить в законе основные формы договоров (соглашений) о сотрудничестве, их существенные условия, порядок работы совместных дирекций и иных органов межмуниципальной кооперации, механизм создания и деятельности межмуниципальных организаций).

## **Городские агломерации: взгляд населения**

Проблема управления городскими агломерациями является новой и преимущественно неизвестной респондентам. Более того, далеко не все крупные города России являются ядром формирующейся заметной городской агломерации. По этой причине соответствующие вопросы задавались респондентам только на отдельных фокус-группах (жителям Красноярска и его города-спутника Дивногорска, Махачкалы и его спутника Каспийска, Екатеринбурга).

Отношение к созданию единого механизма управления агломерацией у жителей пригородов разделилось. Несколько чаще они высказывались в пользу сохранения самостоятельного статуса своего населенного пункта, несмотря на существующие проблемы пригорода – плохое сельское освещение, транспортные проблемы. В представлении жителей пригородов плюсы их нынешнего статуса – льготное налогообложение, более низкие тарифы на электричество и коммунальные услуги, наличие сельских доплат работникам бюджетной сферы – перевешивают. В случае же вхождения их населенного пункта в состав муниципального образования – центрального города – респонденты считают необходимым условием сохранения органов местного самоуправления в пригородах, что, на взгляд респондентов, обусловлено их удаленностью от центра агломерации.

Отношение к созданию агломерации у жителей Красноярска, в основном, положительное – они уверены, что для краевого центра назрела потребность в расширении. Также жители не исключают, что в связи с созданием агломерации будет введено в эксплуатацию долгожданное метро. При этом жители Красноярска уверены, что другие города, вошедшие в агломерацию, должны сохранить свои муниципалитеты.

Вопросы об отношении к агломерации были заданы и жителям Дивногорска. Однако их позиция оказалась более противоречивой. Часть жителей Дивногорска опасается, что их город превратится в заброшенный микрорайон Красноярска (*на нас плюнут, все в городе начнет разваливаться*), что в городе не будет своей администрации, и достучаться наверх будет невозможно. В возможность создания рекреационной зоны, которая планируется в Дивногорске, верят не все дивногорцы, а некоторые считают, что это принесет доходы исключительно Красноярску.

*– По моему мнению, за счет агломерации, за счет присоединения будет расти и цвести Красноярск, наш город будет усыхать...*

Также жители высказывают сомнения в том, что даже если при вхождении Дивногорска в агломерацию сохранятся муниципальные органы власти, его самостоятельность будет сохранена в более отдаленной перспективе. Реже жители Дивногорска говорили о положительном для них сценарии, согласно которому агломерация подразумевает согласованное развитие территории, а вовсе не присоединение Дивногорска к столице субъекта. В результате этого выиграет как Красноярск, так и Дивногорск.

*– При агломерации Дивногорску отводится, на мой взгляд, хорошая роль – рекреационной зоны. То есть, если та-*

280

*кой план осуществится, здесь будет развиваться туристическая отрасль, которая даст рабочие места.*

Скептическую позицию в отношении присоединения к Махачкале занимают и жители ее города-спутника **Каспийска**, которые не хотят, чтобы он вошел в состав Махачкалы. По словам нескольких респондентов, проживание в Каспийске для них привлекательнее, чем жизнь в Махачкале (цены в Каспийске ниже, город благоустроен, с меньшей плотностью населения).

В **Екатеринбурге** была отмечена проблема подчиненных городу поселков, где вследствие реформы местного самоуправления жизнь селян существенно ухудшилась. Как отмечали респонденты, в подчиненных городу поселках нет местного самоуправления, а есть поселковая администрация, подчиненная городской администрации. Респонденты отмечали следующие негативные изменения, связанные с этим:

*– Теперь там полный развал: денег нет, бухгалтера нет, местного бюджета нет. Нет финансирования, налоги не стали поступать к ним. Все администрация делит, а раньше у них свой бюджет был.*

Таким образом, пока невозможно говорить о каком-либо определенном отношении населения к формированию городских агломераций. Эта проблема либо еще не вошла в повестку дня населения, либо, где она публично озвучивается, вызывает скорее непонимание и недопонимание. Это говорит как о необходимости взвешенного подхода к формированию моделей управления городскими агломерациями, так и о необходимости в этой части серьезной информационной работы с населением.



## Правовой статус городских агломераций в зарубежной и российской практике

**В зарубежной практике** используются несколько основных подходов к определению правового статуса (моделей управления) городских агломераций<sup>62</sup>.

1. **Создание единого муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации** (с одним уровнем местного самоуправления). Существующие ранее на территории агломерации муниципальные образования ликвидируются, а их территории могут сохранять статус внутренних административных единиц, но без самостоятельной выборной власти, собственности и своего бюджета.

Подобный подход позволяет создать простую и понятную систему управления, обеспечить формирование очевидного центра принятия решений и ответственности за результаты жизнедеятельности агломерации. Вместе с тем, создание единого муниципального образования чревато отрывом местной власти от населения, усилением ее бюрократизации, снижением качества тех муниципальных услуг, которые требуют плюрализма в системе их оказания и управления этим процессом. Кроме того, учитывая эффект дальнейшего «расползания городов», такой подход требует регулярного пересмотра границ, что в сочетании с централизованной в масштабе агломерации системой управления неизбежно порождает высокую конфликтность и снижение административной эффективности.

---

<sup>62</sup> В классификации таких подходов, оценке их достоинств и недостатков мы опираемся на позиции, высказанные в монографии: Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008, С. 34-40, 46-58.

Примеры формирования муниципального образования-агломерации таким путем – Лос-Анжелес (1909-1914 гг.), Торонто (1996-1998 гг.), Виннипег (1972 г.), Эдмонтон (1947-1980 гг. – 19 раз).

**2. Создание в рамках агломерации муниципального образования «второго уровня» при сохранении ранее существовавших муниципалитетов.** В этом случае, часть муниципальных услуг продолжают оказывать муниципальных образований «низового» уровня, а часть функций передается вновь образуемому агломеративному образованию. В рамках данной модели различают агломерации с директивным и с договорным распределением полномочий.

**Агломерация с директивным распределением полномочий** между уровнями самоуправления сохраняет свойственные одноуровневой системе риски бюрократизации и отрыва власти от населения, и в то же время означает размывание единого центра принятия решений, появление организационного конфликта между уровнями самоуправления и является недостаточно понятной для жителей. Однако она более гибка по сравнению с моделью одноуровневой агломерации, позволяет эффективно разделить муниципальные услуги на оказываемые агломерацией в целом и локальными муниципалитетами.

**Агломерация с договорным распределением полномочий** позволяет создать наиболее гибкий механизм распределения функций и расширения масштабов сотрудничества (из вариантов, при которых агломерация становится субъектом права). Вместе с тем, для нее характерны «перекосы» в распределении властных ресурсов либо в пользу «низового» уровня самоуправления (и тогда субъект стратегии развития агломерации в целом, по сути, исчезает) либо в пользу наиболее сильно-

го муниципального образования («ядра») агломерации в ущерб интересам остальных территорий.

В рамках двухуровневой модели возможны и вариации по другим вопросам. Так, существуют агломерации не только с распределением всей их территории между муниципалитетами нижнего уровня, но и с прямым управлением органами агломерации ее центрального города («ядра»). Распространен и вариант делегирования органам агломерации только исполнительно-распорядительных функций в отношении центрального города (модель «два совета – одна администрация» используется, например, в Страсбурге).

Возможны варианты «двухуровневых агломераций» с прямыми выборами представительных органов и формирование их из числа делегатов муниципалитетов «низового» звена, с самостоятельными доходными источниками агломеративного округа и функционирования его только за счет отчислений из «нижестоящих» местных бюджетов.

Двухуровневая модель агломерации поддерживается широким кругом специалистов, поскольку позволяет обеспечить и эффективное предоставление муниципальных услуг, и развитие демократии на местном уровне. В качестве примеров муниципалитетов, использующих такую модель, приводятся Большой Стокгольм и Большой Монреаль.

**3. «Фрагментированная» агломерация** (согласование стратегий, сотрудничество в реализации инфраструктурных проектов и оказании услуг отдельными самостоятельными муниципальными образованиями на территории агломерации). Договорные отношения позволяют в рамках данной модели использовать самый широкий спектр форм сотрудничества. Однако подобная форма не создает единой субъектности агломе-

284

рации и не позволяет ей самостоятельно выступать в отношениях с внешними инстанциями.

Данная модель предполагает взаимную адаптацию множества самостоятельных муниципалитетов. Так, в рамках агломерации Нью-Йорка сотрудничество осуществляют 1716 муниципальных образований, в рамках Большого Чикаго – 1510 муниципалитетов.

**4. Агломерация, управление которой осуществляется региональными властями.** В данном случае агломерация также не имеет собственной правосубъектности. Жизнеспособной альтернативой «муниципальной» агломерации такая модель может быть в том случае, когда агломерация занимает значительную часть территории региона, а предоставление многих услуг на общеагломерационном уровне входит в компетенцию региональной власти.

**В российской управленческо-правовой практике** перечисленные формы пока получили очень ограниченное распространение, что рассматривается экспертами как сдерживающий фактор в социально-экономическом развитии городов.

По сути, такие прецеденты относятся преимущественно только к **расширению границ городских округов** в рамках российской муниципальной реформы 2003-2008 гг. Ко многим городским округам в эти годы была «прирезана» пригородная зона (хотя, как правило, и не включающая крупных населенных пунктов). Однако последствия этого, как показывают полевые исследования, оказались противоречивыми. С одной стороны, городские округа получили в свое ведения зону перспективного развития, что содействует эффективному развитию инфраструктуры и городов, и пригородов. С другой стороны, жители пригородов зачастую лишились льгот для сельских жителей,

были вынуждены нести дополнительные издержки, вызванные «отдалением» от них местной власти.

**Формат межмуниципального сотрудничества** урегулирован Федеральном законе № 131-ФЗ в виде достаточно общей рамки, что формально делает его вполне применимым к организации взаимодействия сопредельных муниципалитетов с интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Однако существующая практика свидетельствует скорее о не востребованности данного института, чем его эффективном использовании: прецеденты эффективной организации договорного сотрудничества «агломерированных» муниципалитетов единичны (в качестве такового отмечается, например, партнерство Твери, Калининского и Рамешковского района Тверской области). Причины лежат, видимо, в ментальной плоскости и вряд ли будут преодолены в ближайшие годы – недостаточная договороспособность, склонность к иерархичным, жестко фиксированным и простым схемам. Добавляют «масла в огонь» и собственно юридические факторы:

- недостаточная законодательная регламентация (скажем, отсутствие указания в законе на существенные условия договоров (соглашений) между муниципальными образованиями;
- неэффективность судебной защиты прав и интересов муниципальных образований;
- недостаточная методическая работа в этом направлении.

Вместе с тем, сохранение административной обособленности тесно взаимосвязанных, срастающихся и развивающихся «вширь» муниципалитетов ограничивает развитие инфраструктуры, сдерживает градостроительную деятельность, повышает неудобства для жителей как крупных городских центров, так и пригородов. Отсутствие возможности прямого оформления го-

286

родских агломераций стимулирует поиск решения проблем в административной плоскости.

**Создание координирующих структур городских агломераций региональными властями** (пример – агломерация Иркутск-Ангарск-Шелехов) может иметь разную степень «технической» эффективности, однако в перспективе снижает стимулы для активизации городских сообществ, в т.ч. экономической, ограничивает возможности финансового контроля, создает риски неопределенности права собственности на инфраструктуры.

**Примеры создания городских округов взамен ранее существовавших муниципальных районов и поселений района** (скажем, в Краснодарском крае и Свердловской области) хоть и вызываются чаще субъективными факторами, однако явно несут в себе и определенную объективную (экономико-градостроительную) логику. Здесь важно заметить, что отсутствие других путей правового «оформления» агломерации неизбежно подталкивает к попыткам реализации «региональных» и «районных» сценариев развития агломерации (например, создание дирекций по управлению агломерацией региональной властью или «насильственное» объединение поселений в единый городской округ), что влечет как проблемы в долгосрочной перспективе, так и уже обозначившиеся «очаги напряжения».

## **Возможности управления городскими агломерациями: оценка муниципального сообщества**

**Необходимость единой системы управления городской агломерацией** поддерживается только в отдельных регионах, где проблематика агломеративных объединений уже озвучивалась с подачи экспертов, федеральных, региональных или городских

властей (Красноярск, Томск, Владивосток, Петрозаводск, отчасти – в Ленинградской, Нижегородской и Свердловской областях). В остальных регионах даже применительно к городу-центру субъекта РФ респонденты либо готовы обсуждать только необходимость особого статуса пригородной зоны (Великий Новгород), либо отмечают, что город вполне может развиваться и в существующих административных границах, поскольку там имеются еще не освоенные в градостроительном отношении территории (Махачкала, Архангельск, Курск). Во многих случаях само понятие «агломерация» им еще не знакомо.

Для большинства участников обсуждения, даже признающих необходимость юридического оформления статуса городских агломераций, выбор или оценка конкретных моделей управления агломерацией представляется пока затруднительным.

Однако представители территорий, более включенных в процесс формирования механизмов управления городскими агломерациями, отмечают **две возможные модели** управления городскими агломерациями, которые **приемлемы** для муниципального сообщества:

- пригороды – самостоятельные муниципальные образования в рамках большого города, который приобретает статус муниципального образования более высокого уровня;
- центральный город и пригород как самостоятельные муниципальные образования организуют взаимодействие (межмуниципальное сотрудничество) по определенным вопросам.

В Красноярске участники экспертных групп (главы городских округов и муниципальных районов в рамках Красноярской агломерации) признают допустимым использование любой из этих форм. Хотя отдельные главы вообще выступают

против единых механизмов управления агломерацией, боясь в перспективе вообще лишиться самостоятельности. Руководители городских округов агломерации Томск – Северск более правильным считают модель межмуниципальной кооперации.

## **Проблемы правового статуса городских агломераций: возможности решения**

С учетом изложенного, имеет смысл **постановка вопроса о придания городским агломерациям статуса самостоятельного муниципального образования «второго уровня»**. Однако следует гарантировать добровольность таких преобразований (потребность в них есть только у ограниченного числа территорий) и четко прописать процедуры, создающие условия для естественного хода интеграционных процессов.

Как видим, понимание общих подходов к решению проблем городских агломераций муниципальном сообществе пока не вызрело. Представляется, что в этих условиях как раз и имеет смысл закрепление в законодательстве «резервных» форм, которые могут быть востребованы в среднесрочной перспективе. Соответствующие правовые конструкции должны основываться на апробированной практике местного самоуправления других стран, с учетом российских реалий и перспектив.

**Принципы законодательного регулирования городских агломераций**, конечно, должны стать предметом отдельного обсуждения и дополнительной проработки. Однако имеющийся материал позволяет предложить здесь следующие подходы.

1. Агломерации могут приобретать статус муниципального образования в добровольном порядке, путем образования на основе волеизъявления населения городского агломерированного округа. Агломерированный округ рассматривается как разно-



видность городского округа, его отличием является наличие на территории округа поселений, обладающих статусом самостоятельных муниципальных образований «низового» уровня.

2. Критериями для определения возможной территории агломеративного округа, учитывая ограниченность российской муниципальной статистики, не могут быть плотность населения и параметры ежедневных маятниковых миграций, что широко используется в зарубежной практике. В этих условиях единственным разумным подходом было бы предлагаемое экспертами использование критерия транспортной доступности, но «прорисованной» не по изохронам, а по границам существующих поселений<sup>63</sup>. Данный критерий нуждается в конкретизации – определения времени транспортной доступности (возможные варианты – 1 час, 1.5, 2 часа), точки отсчета, возможно – вида транспорта.

2. Инициатива создания агломерированного округа может принадлежать только населению или представительным органам местного самоуправления поселений (городских округов). Выдвижение такой инициативы субъектом федерации или муниципальным районом исключается.

3. Агломерированный округ может создаваться путем:

а) вхождения в состав существующего городского округа прилегающих к нему поселений (городских округов);

б) объединения нескольких поселений, «группирующихся» вокруг одного городского поселения, в городской округ;

в) приобретение статуса внутригородского поселения населенным пунктом (группой сопредельных населенных

---

<sup>63</sup> Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. Челябинск, 2008, с.19.

пунктов), расположенных на территории существующего городского округа.

4. Создание городского агломерированного округа осуществляется в случае положительного голосования населения каждого из ранее объединяющихся муниципальных образований, а при создании внутригородских поселений (см. выше п.в) – населения территории муниципального образования, которое предполагается создать.

5. Образование внутригородского поселения допускается только в случае, если такая возможность поддержана представительным органом городского округа (как вариант – также при положительном заключении и главы его администрации). Это важно для обеспечения единства городского пространства, соблюдения общих интересов городского округа. По-видимому, процедура здесь должна предусматривать, что само голосование проводится только при положительном решении представительного органа округа, а затем уже положительные результаты голосования являются основанием для обязательного внесения в устав округа о придании ему статуса агломерированного и создании на его территории внутригородского поселения.

Полевые исследования показывают, что необходимость предоставления законом возможности создания внутригородских муниципальных образований поддерживается не только локальными активистами, но и некоторыми представителями администраций городских округов (Петрозаводск).

6. В результате создания агломерированного округа поселения, ранее находившиеся на территории муниципального района, исключаются из состава. В то же время, ранее существовавшие поселения (городские округа), за исключением центрального города («ядра» агломерации) сохраняют статус са-

местных муниципальных образований с передачей части вопросов местного значения в ведение городского агломеративного округа. Вошедшие в состав агломеративного округа «малые» городские округа в этом случае изменяют свой статус, становясь внутригородскими поселениями.

7. В целях исключения явного дублирования функций и избыточного усложнения системы предлагается предусмотреть в законе «прямое управление» муниципальными органами агломеративного округа территорией «центрального города» по всем вопросам местного значения. Таким образом, предлагается модель, при которой «ядро» агломерации не приобретает статус внутригородского поселения.

Очевидно, что это усиливает органы местного самоуправления агломерации и создает некоторую «кривизну» демократического участия – депутаты представительного органа, представляющие население внутригородских поселений в этом случае участвуют в голосовании и по вопросам, значимым только для центрального города. Тем не менее, именно последнее обстоятельство и может здесь стать фактором, ограничивающим пренебрежения интересами городской периферии ради выгод центрального города. В любом случае, с учетом российских управленческих традиций издержки такого подхода видятся как менее значимые по сравнению с рисками избыточного «параллелизма» в осуществлении местного самоуправления на разных уровнях.

8. В части разграничения вопросов местного значения между агломерированным округом и внутригородским поселением предлагается закрепить смешанный директивно-договорной подход. Чтобы исключить «принудительное перетягивание» агломерацией полномочий внутригородских посе-

292

лений целесообразно закрепить в законе исчерпывающий перечень вопросов, которые могут передаваться агломерации<sup>64</sup>; возможность передачи отдельных полномочий за рамками этого списка по соглашениям между муниципальными образованиями не предусматривать. В то же время, в пределах рассматриваемого ограниченного перечня предлагается предусмотреть возможность гибкого распределения вопросов между агломерацией и поселениями. Процедуры согласования распределения полномочий между ними должны, по возможности, создавать гарантии прав каждой из сторон.

Предоставление российским муниципалитетам добровольной возможности создания муниципального образования-агломерации позволит заинтересованным лицам подготовиться к установленным правовым формам создания агломерированных округов, выявить «пионеров» этого движения, апробировать передовые практики, при необходимости – вовремя скорректировать на этой основе законодательство.

---

<sup>64</sup> Обоснование такого перечня будет дано в следующем разделе настоящего доклада.