

УДК 342.25

DOI: 10.37279/2413-1733-2020-6-2-86-91

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ОКРУГ – НОВЫЙ ВИД МУНИЦИПАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Сибилева А. Ю.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В статье рассматриваются изменения, внесённые в Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Федеральным законом № 87-ФЗ от 01.05.2020 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В работе анализируется целесообразность проведения реформы территориальной организации местного самоуправления на современном этапе, в частности, введение такого нового вида муниципального образования как муниципальный округ, рассматриваются предпосылки укрупнения муниципалитетов. В результате проведенного анализа аргументов, используемых инициаторами проводимой реформы, предпринята попытка сформулировать преимущества нового подхода к организации местного самоуправления, обозначить основные проблемы организации территорий муниципальных образований, возникающие на современном этапе, а также предложить пути их решения.

Ключевые слова: муниципальный округ, городской округ, законопроект, реформа, органы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 3 Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения [1]. Местное самоуправление представляет собой не просто форму самоорганизации населения для решения вопросов местного значения, но прежде всего является, одним из основных элементов демократического общества, так как именно эффективная местная власть способствует формированию такого общества. В Конституции Российской Федерации местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, что определяет его значимость.

В настоящее время состояние местного самоуправления по ряду причин не соответствует тем требованиям, которые предъявляются к нему в современных реалиях, что предопределило активную динамику законодательных изменений, влекущих реформирование местного самоуправления. Так, после принятия Федерального Закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный Закон № 131-ФЗ) в него было внесено более 200 изменений и дополнений, для чего было принято более 30-ти Федеральных законов. Данные изменения затрагивали различные институты:

создание муниципальных образований, их преобразование, порядок решения населением вопросов местного значения, вопросы финансовой поддержки, вопросы, касающиеся имущества, обеспечения безопасности. Одним из последних изменений было введение новых видов муниципальных образований, таких как: внутригородской район и городской округ с внутригородским делением[2].

Новым этапом в реформировании местного самоуправления стало принятие 01.05.2019 г. Федерального закона № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный Закон №87-ФЗ)», который вводит новый вид муниципального образования – муниципальный округ[3].

Изначально законопроект был разработан с целью совершенствования принципов территориальной организации местного самоуправления и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами Государственной Думы Кидяевым В. Б., Сапко И. В. и другими, а также членами Совета Федерации Мельниченко О. В., Шевченко А. А., Тимченко В. С., Салпагаровым А. А.

В соответствии с текстом Федерального Закона №87-ФЗ под муниципальным округом понимается несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации[3].

В соответствии с Пояснительной запиской к проекту Федерального закона №87-ФЗ основной целью создания нового вида муниципального образования является обеспечение вариативности подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий. Новый вид муниципального образования призван обеспечивать возможность консолидации представительских и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, а также оптимизировать расходы на содержание органов местного самоуправления посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления там, где это целесообразно.

При этом важно отметить, что, несмотря на то, что перечень вопросов местного значения муниципального округа в основном соотносится с перечнем вопросов местного значения городского округа, муниципальный округ не является противопоставлением городскому округу, поскольку допускает возможность вхождения в его состав городов, в которых концентрируются "бюджетообразующие" ресурсы.

Более того, для того, чтобы не допустить смешение понятий, с целью установления отличий между городскими и муниципальными округами Федеральным законом № 87-ФЗ вводятся новые критерии для наделения территорий статусом городских округов. Такими критериями являются: обязательность проживания 2/3 населения в городских населенных пунктах, а также недопустимость преобладания сельских территорий над городскими поселениями. В случае несоответствия указанным критериям городские округа будут реорганизованы в муниципальные округа[3].

В настоящее время, на всей территории Российской Федерации закреплена двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления. На первом уровне существуют городские и сельские поселения, на втором — городские округа и муниципальные районы. В каждом из этих уровней формируются органы местного самоуправления, решаются вопросы местного значения с учётом местной специфики. Изначально установление данной системы было довольно эффективной мерой, необходимой для управления отдалёнными территориями, для предоставления гражданам возможности формировать свои органы управления и принимать решения по вопросам местного значения, обеспечивая реализацию принципа доступности органов местного самоуправления. Однако, со временем некоторые муниципальные образования первого уровня оказались неспособны решать значительный объём вопросов ввиду недостатка средств. При этом минимальная численность населения, необходимая для создания муниципального образования, в законодательстве не установлена, что привело к увеличению их количества (сегодня их около 25 тысяч) и, как следствие, к увеличению расходов на их содержание. В результате большинство поселений испытывают нехватку средств, необходимых для решения вопросов местного значения. В этой связи мы можем наблюдать динамику передачи полномочий с поселенческого на районный уровень и обратно. Создание муниципальных округов, по мнению инициаторов данного нововведения, устранил указанные проблемы, так как ответственность, полномочия и ресурсы будут консолидированы на уровне округа, не имеющего первичных поселений первого уровня, будет способствовать оперативному решению вопросов местного значения, что является очевидной перспективой для улучшения качества уровня жизни населения.

Важно отметить, что данные изменения не являются абсолютной новеллой, так как в последние годы в Российской Федерации уже наблюдается тенденция к укрупнению муниципалитетов. Так, 03 апреля 2017 года был принят Федеральный закон № 62–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором предусматривалась возможность преобразования муниципального района путем объединения поселения с уже существующим городским округом. Однако, на практике более распространенной оказалась модель преобразования, позволяющая объединить все поселения муниципального района в одно поселение с последующим наделением его статусом городского округа. При этом различные регионы самостоятельно искали собственные способы укрупнения муниципальных образований.

Именно в этой связи было принято решение о необходимости укрупнения муниципальных образований и определения данной процедуры с последующим её закреплением на законодательном уровне.

Несмотря на вполне логичное обоснование проводимой реформы, принятие таких нововведений вызвало ряд противоречий. Так, с одной стороны, были высказаны мнения о том, что создание муниципальных округов будет способствовать экономии средств дотационных муниципальных бюджетов, появится возможность объединить ресурсы, повысить качество управления, в особенности в удаленных, труднодоступных местностях, в малонаселенных территориях. Всё это улучшит качество управления территориями, повысит оперативность решения вопросов, даст возможность решать более результативно инфраструктурные проблемы, эффектив-

нее распределять средства. Таким образом, создание муниципальных округов, безусловно, позволит оптимизировать административно-управленческие расходы и будет иметь только положительные последствия.

С другой стороны, в качестве недостатков данных нововведений выделяют то, что создание муниципального округа ограничит возможность участия населения в местном самоуправлении, поскольку исключается возможность избрания сельских депутатов и глав муниципальных образований. Единственный представитель населения в муниципальном округе будет избираться только в окружной представительный орган, а это, несомненно, отдаляет граждан от решения местных вопросов и тем самым противоречит основным конституционным положениям, нарушая права граждан. Более того, ещё одним недостатком является увеличение географической удаленности власти от населения, что также ограничивает возможность участия населения в организации местного самоуправления, затрудняет транспортную доступность, требует выделения дополнительных денежных средств.

Муниципалитеты будут самостоятельно принимать решение о создании нового округа, учитывая при этом конкретные экономические, социальные и правовые особенности, исторические традиции, демографические и инфраструктурные предпосылки. Преобразование территории будет легальным только в том случае, если это будет способствовать её развитию. Таким образом, создание муниципальных округов не является принудительной мерой [4].

Несмотря на указанные ранее недостатки и возможные риски, положительных моментов, на наш взгляд, всё же больше. Например, как показывает зарубежная практика, создание образований, аналогичных планируемому муниципальным округам, положительно влияет на повышение экономического благосостояния территории, так как привлекает инвесторов: они готовы активнее вовлекаться в развитие экономики территории, так как предполагается сокращение бюрократического аппарата [5]. Рост инвестиций и активное развитие муниципальных округов обусловлено также тем, что они могут принимать участие в федеральных проектах и грантовых программах, которые недоступны поселениям.

Также необходимо отметить, если населенный пункт будет включен в состав территории муниципального округа, он продолжит существовать в прежних границах как административно-территориальная единица, следовательно, население сохранит все налоговые льготы, предусмотренные для жителей сельской местности.

Важно также, что постепенная реализация реформы уже началась. Так, по состоянию на 01.01.2020г. было создано 33 муниципальных округа, то есть преобразование продемонстрировало востребованность. Таким образом, подводя итоги, можно сказать, что проводимая реформа местного самоуправления, предусматривающая введение нового муниципального образования, является довольно актуальной, хоть и сталкивается с рядом проблем. На наш взгляд, для решения существующих проблем важно, чтобы введение такого вида муниципального образования как муниципальный округ, было более детализировано. Оно должно быть более актуальным для межселенных территорий и тех районов, где ещё нет развитой инфраструктуры или присутствует большое количество неосвоенных земель. Также необходимо принятие более четких критериев для возможных административно-территориальных преобразований, прямой учет мнения жителей, конкретизация

процедуры перехода на одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления и многое другое. Положительным моментом является то, что законодателем установлен постепенный переход к указанным изменениям до 2025 г.

Список литературы

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // СПС «Консультант Плюс» : [сайт]. – . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/ (дата обращения 12.12.2009 г.). – Текст : электронный.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ // СПС «Консультант Плюс» : [сайт]. – . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 12.12.2009 г.). – Текст : электронный.
3. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" : Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ // СПС «Консультант Плюс» : [сайт]. – . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/ (дата обращения 12.12.2009 г.). – Текст : электронный.
4. Официальный отзыв Правительства на законопроект о совершенствовании территориальной организации местного самоуправления от 27 марта 2019 года. Правительство Российской Федерации: [сайт]. – . – URL: <http://government.ru/> (дата обращения 12.12.2009 г.). – Текст : электронный.
5. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы Российского законодательства / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. – СПб : ИПК «Вести», 2011. – 128 с. – Текст : непосредственный.

Sibileva A. Yu. Municipal district - a new type of municipality: problems and prospects of local government reform / A. Yu. Sibileva // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2020. – Т. 6 (72). № 2. – P. 86-91.

The article discusses the amendments made to the Federal Law of 06.10.2003 N 131-ФЗ "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" by the Federal Law No. 87-FZ of 05.01.2020 "On Amendments to the Federal Law" "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". The paper analyzes the feasibility of reforming the territorial organization of local self-government at the present stage, in particular, the introduction of such a new type of municipal entity as the municipal district, considers the prerequisites for enlarging municipalities. As a result of the analysis of the arguments used by the initiators of the reform, an attempt was made to formulate the advantages of a new approach to the organization of local self-government, to identify the main problems of organizing the territories of municipalities that are emerging at the present stage, and also suggest ways to solve them.

Key words: municipal district, urban district, draft law, municipal district, local authorities.

Spisok literatury`

1. Evropejskaya xartiya mestnogo samoupravleniya ot 15 oktyabrya 1985 g. // SPS «Konsul`tant Plyus» : [sajt]. – . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/ (data obrashheniya 12.12.2009 g.). – Tekst : e`lektronny`j.
2. Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii : Fede-ral`ny`j zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ // SPS «Konsul`tant Plyus» : [sajt]. – . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (data obrashheniya 12.12.2009 g.). – Tekst : e`lektronny`j.
3. O vnesenii izmenenij v Federal`ny`j zakon "Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii" : Federal`ny`j zakon ot 01.05.2019 N 87-FZ // SPS «Konsul`tant Plyus» : [sajt]. – . – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/ (data obrashheniya 12.12.2009 g.). – Tekst : e`lektronny`j.
4. Oficial`ny`j otzy`v Pravitel`stva na zakonoproekt o sovershenstvovanii territorial`noj or-ganizacii mestnogo samoupravleniya ot 27 marta 2019 goda. Pravitel`stvo Rossijskoj Federacii: [sajt]. – . – URL: <http://government.ru/> (data obrashheniya 12.12.2009 g.). – Tekst : e`lektronny`j.

5. Ob`edinenie municipal`ny`x obrazovaniy: opyt` Finlyandii i osnovy` Rossijskogo zakonoda-tel`stva /pod obshh. red. V. Skorobogatova, I. Makarova; per. s finskogo E. Bogdanova. – SPb : IPK «Vesti», 2011. – 128 s. – Tekst : neposredstvenny`j.