

## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### TERRITORIAL BASIS MUNICIPAL GOVERNMENT

*A. Popov*

**Annotation**

We consider the development of municipal government in the territorial aspect, within the territories in which the municipal process proceeds and which is the spatial basis of local self-government.

**Keywords:** municipal relations, development directions municipalities, the principles of organization of local self-government, the activities of municipalities.

**Попов Александр Сергеевич**  
К.э.н., доцент  
каф. экономики и права  
РГСУ, Мурманский филиал

**Аннотация**

Рассмотрены вопросы развития муниципального самоуправления в территориальном аспекте, в границах территорий, на которых протекает муниципальный процесс и который является пространственной основой местного самоуправления.

**Ключевые слова:**

Муниципальные отношения, направления развития муниципальных образований, принципы организации местного самоуправления, деятельность муниципальных образований.

Существенное значение для развития муниципального уровня имеет территория каждого конкретного муниципального образования. В настоящее время в России в основе выделения муниципалитета как территориального образования лежит государственно-территориальное устройство страны. Однако такая ситуация необязательна, в других странах границы устанавливаются на иных принципах, исходя, например, из интересов населения, хотя иногда и разделенных административными границами. В современных же условиях России границы муниципалитетов, практически повсеместно, совпадают с границами согласно государственному административно-территориальному делению.

Территориальное деление государства осуществляется с целью лучше-го исполнения его аппаратом государственных функций. Функциональная нагрузка разных территориальных единиц различна: "одни создаются для осуществления всех, по крайней мере, внутренних, функций и задач государства, другие – для осуществления отдельных государственных функций и задач" [5]. К первому виду относятся субъекты Федерации, районы, населенные пункты, которые принято именовать универсальными. Они составляют каркас государства. Территориальные единицы второго вида принято называть специализированными. К ним относятся ведомственно-территориальные образования: территории деятельности министерств, ведомств, военные округа, курортные зоны и т.п. Органы власти при этом создаются только в рамках универсальных единиц.

Совпадение границы муниципального образования и

административно-территориальной единицы означает, что они накладываются друг на друга и существуют одновременно. С формальной точки зрения такая ситуация наиболее удобна для управления муниципальным образованием.

По организации местного самоуправления в современной России накоплен определенный опыт в результате действия закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" от 1995 года. Этот опыт не следовало игнорировать при принятии нового закона в 2003 году. Подходы к созданию муниципальных образований, содержащиеся в законе от 1995 года, предоставляли возможность выбора территории для создания муниципалитетов, по существу, на любом территориальном уровне. Этому также способствовало то, что четких критериев для установления территориальных пределов муниципальных образований в законе не было установлено. Поскольку законодательно выбор типа и пределов муниципальных образований был от-дан на откуп субъектам Федерации, в каждом из них, там, где стали создаваться муниципалитеты, их пространственные границы ни по верхнему, ни по нижнему пределам, не были лимитированы (однако формироваться они могли только в границах определенного субъекта Федерации). Хотя надо признать, что наиболее часто использовался принцип отождествления административно-территориального и муниципально-территориального устройства. На каком уровне создавать муниципалитет решали лидеры, желающие его возглавить, они заботились о соответствующем уставе, агитировали своих земляков, односельчан и

т.д.

Отождествление административно-территориального и муниципально-территориального устройства имеет свои преимущества и недостатки. В качестве недостатка можно назвать то, что "существующее административно-территориальное деление было создано под другие цели и не было приспособлено для организации системы муниципальных образований" [2]. С заявлением о том, что административно-территориальное деление при советской власти было создано под другие цели трудно не согласиться. Однако с тем, что автор утверждает далее, согласиться уже сложно. Он пишет: "автоматически (без участия государства) установление оптимальной территориальной основы произойти не может". Это заявление, по меньшей мере, спорное. Если административно-территориальная единица – город или район – по своим ресурсным основам и экономической базе способна на относительно автономное ведение своего хозяйства, успешное удовлетворение социально-экономических потребностей населения, то на ее территории может развиваться муниципальное образование и функционировать местное самоуправление и без прямого вмешательства государства, но на разработанной, предложенной и законодательно установленной государством институционально-правовой основе.

Преимущества же отождествления административно-территориального и муниципально-территориального устройства заключались в том, что можно было выбрать масштабы муниципального образования, отвечающего не только потребностям населения по критерию его численности или доступности центра, как предписывает 131-ФЗ, но и по требованиям и возможностям его экономического роста и развития, поскольку чаще всего развитие муниципального образования предопределяется пространственно-ресурсными условиями территории, на которой оно расположено, или которая, его окружает. Опыт действия закона от 1995 года это подтверждает. Оптимальность такой территории создает более благоприятные условия эффективного развития муниципального образования. При законодательно разрешенной свободе выбора территориальных масштабов и границ муниципального образования можно было, если не сразу, то путем преобразования муниципалитета, выбрать его социально и экономически приемлемый размер и развивать его на основе местного самоуправления.

Под социально и экономически приемлемым масштабом можно понимать размер муниципалитета, дающий возможность местному сообществу развиваться относительно автономно и, по возможности самостоятельно, максимально используя, местный ресурсный, производственный и социальный потенциал.

Автономность и самостоятельность не следует понимать абсолютно, поскольку различные регионы и территории существенно различаются по ресурсным показателям, по местоположению, по природно-климатическим и другим условиям, но все они являются частями единого

государства. Есть территории более богатые с ресурсной точки зрения, есть менее обеспеченные. Все это вызывает необходимость взаимодействия бюджетов разных уровней с целью перераспределения части средств из территорий с более благоприятными условиями на территории с менее благоприятными условиями. Однако это не только не исключает, а настойчиво требует учета масштабов территории и всех имеющихся на ней ресурсов, их максимального и эффективного использования.

Недостатки свободы выбора масштабов муниципальных образований, создаваемых согласно закону 1995 года, очень скоро выявили отсутствие реальной ресурсной базы многих из них, что привело к необходимости в ряде случаев преобразовать существующие муниципалитеты на основе изменения их статуса. Это было вызвано рядом иных как административно-организационных, так и социально-экономических причин.

Действительно, чаще всего выявлялось, что муниципалитет не отвечает требованиям, предъявляемым к муниципальным образованиям. Обязательными признаками этих требований, по закону 1995 года, являлись – самостоятельная структура местного самоуправления, включающая не только выборный представительный орган местного самоуправления, но и муниципальную собственность, местный бюджет, включенность муниципального образования в состав субъектов межбюджетных отношений, наличие ресурсов для выполнения государственных и самоуправленческих функций и т.п.

Выявлялась необходимость преимущественно по экономическим причинам объединения двух или нескольких муниципальных образований в одно; разделение муниципальных образований на два или более новых; выделение одного муниципального образования из состава другого, сопровождающегося, как правило, преодолением упорного противостояния сторон, если выделяющееся муниципальное образование являлось донором и т.п. Известны примеры борьбы за выделение из районного подчинения ряда подмосковных городов (г. Дзержинский Люберецкого района Московской области, например), неудавшаяся попытка выделения малого города Покрова во Владимирской области из Петушинского района и т.п.

Чисто экономические причины также выступают фактором упразднения муниципальных образований. Это случается в поселениях, связанных с разработкой сырьевых ресурсов, что характерно преимущественно для Северных районов, но не только для них. Известно, что при реструктуризации сырьевых отраслей, например, судьба многих поселений часто остается неясной. Окончание эксплуатации месторождения означает ликвидацию поселка и даже города, муниципального образования, если не была заранее предусмотрена его иная функционально-производственная специализация. Зависимость населения от одного предприятия наблюдается в монопрофильных поселениях. К сожалению, статистика о состоянии монопрофильных отдаленных муниципальных образований не ведется. Но как свидетельствует ситуация в

отдельных монопрофильных поселениях, прежде всего в малых го-родах, угроза обострения в частности современного кризиса весьма серьезна и потрясения для такого рода поселений достаточно реальны. Достаточно на-помнить недавний пример с городом Пикалево Ленинградской области.

Неотработанность механизмов упразднения (умирания) поселения – муниципального образования сказывается на социально-экономическом по-ложении населения, вынужденного искать себе не только другие сферы заня-тости, но зачастую и другое место жительства. Кризис демографического со-стояния многих, особенно сельских поселений, также приводит к упраздне-нию поселений, а с ними и муниципальных образований. Так, в Свердлов-ской области, например, областным Законом в 1996 году было упразднено 43 населенных пункта. В целом самоликвидация или упразднения поселений стано-вятся системой во многих регионах страны. Особенно по-казательно это на примере таких типов поселений как поселки городского типа (ПГТ), чис-ленность всех типов которых существенно изменилась в сторону сокращения за последние 15–20 лет.

Анализ свидетельствует о ряде важных тенденций. Если сопоставить сокращение посёлков городского типа за 13 лет (1989 год и 2002 год) и за 5 лет (2005 год и 2011 год), то мы увидим, что в целом, сокращение посёлков городского типа в первом случае составило 16%, во втором – 24%. Если чис-ло посёлков с численностью населения до 3 тыс. человек за 13 лет не изме-нилось, то за последние 7 лет оно сократилось в 1,7 раза. Таким об-разом, по всем поселкам городского типа выявилась за-кономерность, согласно кото-рой, темпы сокращения за предшествующие 13 лет равнялись темпам сокра-щения этого типа поселений за последние 7 лет. Конечно, причины этого яв-ления могли быть разные, но в данном случае важно зафиксировать законо-мерность, а имен-но опасный для такой большой страны, как Россия, симп-том – ускорение темпов уменьшения числа поселений в стране. Прежде всего, это связано с сокращением чис-ленности населения, о чем также свидетельствуют дан-

ные таблицы. Темпы сокращения численности населения за 13 лет в сред-нем были несколько выше, чем за 7 лет. Однако по многим типам поселений они различались весьма незначительно.

Конечно, некоторые из них получили статус городов, преимущественно малых, некоторые стали сельскими поселениями, но были и такие, которые обезлюдели и фактически прекратили свое существование. Последнее отно-сится к поселкам городского типа, являющимися военными городками, гор-няцкими, прежде всего уголь-ными, поселками, промышленными поселками северных территорий, на которых иссякли разработки запасов нефти, газа, других сырьевых ресурсов и т.п. Все это сви-детельствует об изменении му-ниципального уровня в стране, сокращения его обжитой части, растрате уже ос-военных ресурсов, созданной как социально-бытовой, так и производст-венной инфраструктуры и т.п.

Федеральный Закон "Об общих принципах организа-ции местного са-моуправления в Российской Федера-ции" от 6 октября 2003 года (131-ФЗ), в отличие от За-кона 1995 года, закрепляет подробную процедуру опре-деления и изменения границ муниципальных образова-ний. В законе подробно распи-саны процедуры измене-ния границ муниципальных образований и их преоб-ра-зования, но все они также носят сугубо формальный ха-рактер, при котором экономическая сторона дела, как и при наделении территорий статусом му-ниципальных об-разований, не учитывается. Это свидетельство того, что стратегия управления муниципальным уровнем и место муниципального уровня в социально-экономическом развитии страны практически не учиты-вается. Между тем, муниципальный уровень является основным звеном хо-зяйственной организации страны. Как мы видим, гра-ницы муниципальных образований должны диктоваться не формальными критериями, а реальными возможнос-тями конкретной территории, прежде всего их ресурсны-ми, про-изводственными и социально-экономическими возможностями и интересами местного населения, ме-стного сообщества.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131 (по состоянию на июнь 2012 года) // [legis.ru](http://legis.ru) > misc/doc/4172
2. Барсов Е.В., Макущенко Л.В. Жилищные отношения и муниципальный уровень. М., 2008.
3. Лебедев Н.А. Направления взаимодействия финансов органов местного самоуправления и фондового рынка // Сб. науч. тр. / НИЦ "Стратегия". – М.: МАКС Пресс, 2011. С.3–7.
4. Лебедев Н.А. О некоторых направлениях социальной работы: к истории вопроса // Экономика и управление народным хозяйством. № 2 (19) 2011. С. 3–12.
5. Макущенко Л.В. Муниципальные отношения и их особенности в современной России. М.: Наука, 2008. С.172–187.
6. Миндлин Ю.Б., Шедько Ю.Н. и др. Система государственного и муниципального управления. Учебник для бакалавров // Москва, Юрайт, –2013г.