

СЛОВО РЕДАКТОРА

В Российской Федерации сохраняется устойчивая тенденция сокращения общего числа муниципалитетов. В первую очередь за счет упразднения муниципальных районов, а также городских и сельских поселений. По факту это означает отказ от двухуровневой модели территориального самоуправления, заложенной Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ № 131). Убедиться в этом позволяют следующие данные. В 2009 г. в России насчитывалось 1799 муниципальных районов, 1745 городских поселений и 19 863 сельских поселения (данные Росстата). В 2023 г. осталось 1421 муниципальный район. Количество городских и сельских поселений сократилось до 1203 и 14 580 соответственно. Особенно заметно упразднение указанных муниципалитетов в последнее время. Если в течение 2019–2023 гг. муниципальные районы убывали в среднем на 60–70 единиц ежегодно, то в 2023 г. их количество сократилось сразу на 123 территории. Одновременно в прошлом году городских поселений стало меньше на 104 единицы, сельских территорий – на 1 162 (!).

В чем причина этих процессов? Определенно они связаны с учреждением в 2019 г. муниципальных округов – это новый тип муниципалитетов, представляющих собой несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Это укрупненные самоуправляющиеся территории, пришедшие, с одной стороны, на смену муниципальным районам и, с другой стороны, поглощающие городские и сельские поселения. Те, будучи в составе муниципальных округов, утрачивают статус самостоятельных муниципальных образований, в то время как в составе муниципальных районов они в полной мере обладали таковым. Официальная статистика зарегистрировала появление в 2020 г. первых 33 муниципальных округов. В следующем году их уже было 100. В 2022 г. – 180, соответственно в 2023 – 311 (!). Нет сомнений, что их количество впредь будет расти еще более ударными темпами.

Анализируя эту динамику, Общероссийский конгресс муниципальных образований характеризует ее как «поразительную» и пытается дать ей собственное объяснение. Он связывает стремительный рост

муниципальных округов с «необходимостью обеспечения оперативного и своевременного управления на территориях, что показал опыт пандемийного 2020 г., когда в основе работы муниципальных команд находился принцип принятия и реализации управленческих решений, в том числе с региональной властью».

На наш взгляд, это завуалированное объяснение не самое объективное. Главная причина заключается в желании федеральных властей максимально сократить число муниципалитетов в субъектах РФ. И все бы ничего, но подобное, как говорят в народе, «мы уже проходили». Дело в том, что в период 1995–2003 гг. число муниципалитетов в Российской Федерации сократилось до 12,5 тыс. вместо 25 тыс. существовавших прежде территорий местных Советов.

Принятый в 2003 г. ФЗ № 131, напротив, задал совершенно иной вектор развития местного самоуправления. Он ориентировал региональные власти на создание максимального числа муниципальных образований, указав, что территории субъектов РФ должны быть поделены на муниципальные районы и городские округа, а территории муниципальных районов – на городские и сельские поселения. Соответствующие нововведения проходили под девизом «Местная власть должна быть ближе к людям», а Президент РФ Путин, комментируя тогдашнюю муниципальную реформу, по меньшей мере, дважды заявлял: «Гражданин должен дотянуться до местной власти рукой». К чему это привело? В 2009 г. общее количество муниципальных образований в России возросло до 24 161 единицы. На тот момент это абсолютный рекорд. Однако уже со следующего года число самоуправляющихся территорий стало неуклонно снижаться: 2010 г. – 23 907; 2011 г. – 23 304; 2013 г. – 23 001; 2023 г. – 18 402. Уверены, что данная тенденция сохранится, а иначе для чего создавались муниципальные округа?

Какие выводы напрашиваются? Во-первых, государственная политика муниципального строительства остается непоследовательной, отчего местное самоуправление, что называется, продолжает штормить. Наспех проведенная реформа 2003 г. оказалась ошибочной в своих исходных

установках. Она игнорировала экономические и демографические критерии при создании муниципальных образований, что в свое время активно обсуждалось в научной среде. Во-вторых, муниципальные округа намеренно учреждены для упразднения мелких дотационных муниципальных территорий, в первую очередь сельских и городских поселений. В-третьих, региональные власти почувствовали тенденцию на укрупнение муниципалитетов, которая отвечает их интересам, и сделали ее приоритетной в собственной муниципальной политике.

Продолжим анализировать цифры. На фоне сокращения низового звена муниципальных образований в виде сельских и городских поселений подросло число городских округов (с 507 в 2009 г. до 597 в 2023 г.). Прибавилось число городских округов с внутригородским делением (с 3 в 2016 г. до 9 в 2023 г.). К Челябинску, Самаре и Махачкале, получившим в 2016 г. статус муниципалитетов с внутригородским делением, присоединились Киров, Назрань и 4 территории Забайкальского края. Соответственно, выросло число внутригородских районов в качестве самостоятельных муниципалитетов (с 19 до 23). Следует отметить, что из новичков только Киров преобразовал свои административные районы в муниципалитеты. В Назрани и Забайкалье этого пока не случилось. Неизменным осталось число внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения – 267.

По-прежнему уязвимым местом российского самоуправления остается состояние муниципальных финансов. По данным Общероссийского конгресса муниципальных образований, собственные доходы местных бюджетов, предназначенные для решения вопросов местного значения, составляют всего 67,7% (данные 2021 г.). Структура собственных доходов, признает Конгресс, показывает «финансовую зависимость от государственных средств», напоминает, по его мнению, «матрешку», в которой ведущая роль отводится средствам, изначально принадлежащим другим источникам финансирования. Аналогичные выводы делались пять, десять и более лет назад. Думается, такими же они останутся в перспективе.

До сих пор не определена судьба проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Внесенный в Государственную Думу еще в декабре 2021 г., он позднее был принят в первом чтении, собрал более 700 попра-

вок, но к своей финальной стадии так и не приблизился. Согласно законопроекту, местное самоуправление планируется осуществлять исключительно в городских и муниципальных округах, а также во внутригородских территориях городов федерального значения. В основе новой системы закладывается не территориальный принцип, а «принцип привязки к населению», комментируют его авторы. Таким образом, будущее сельских и городских поселений, муниципальных районов предрешиено, они ежегодно будут сокращаться, пока их не упразднят полностью.

Между тем, действующий ФЗ № 131, который является одним из рекордсменов по числу внесенных в него поправок, пополнился в 2023 г. новыми изменениями. Перечень вопросов местного значения расширился за счет двух новых установок. Городским поселениям, муниципальным районам и округам вменено в обязанность выявление объектов так называемого «накопленного вреда окружающей среде» и его ликвидация. Одновременно расширились обязанности муниципалитетов в сфере реализации молодежной политики. Конкретизирован также порядок опубликования и обнародования муниципальных правовых актов, что связано с практической реализацией постановления Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г.

Из значимых новшеств – пересмотр правового регулирования в области международного сотрудничества муниципалитетов. Теперь он поставлен под контроль региональных органов государственной власти. Последние должны согласовывать муниципалитетам их международные контакты, а органы местного самоуправления обязаны отчитываться о такой деятельности. Две новинки касаются депутатов местных представительных органов. Первая позволяет лишать их полномочий за отсутствие без уважительных причин на заседаниях местной думы или совета в течение шести месяцев подряд. Вторая, имеющая отношение помимо депутатов также к главам муниципальных образований, освобождает их от ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции по независящим от них обстоятельствам.

Таковы основные события, произошедшие в сфере российского местного самоуправления в последнее время.

*Главный редактор
доктор юридических наук, профессор
И. В. Выдрин*