

Владимир МИРОШНИК

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важнейшей предпосылкой реализации права граждан на местное самоуправление является его территориальная организация, обеспечивающая доступность местной власти для населения. Практика формирования территорий муниципальных образований в Кемеровской области в 90-е гг. показала, что эффективность местного самоуправления зависит от размера территории муниципального образования, наличия достаточных материальных (имущество, объекты инфраструктуры), финансовых (доходная база), интеллектуальных (квалифицированные кадры) ресурсов. Политическая ситуация, сложившаяся в Кузбассе в это время, привела к более позднему, чем в других регионах, оформлению территориальной организации местного самоуправления. В поисках оптимальных размеров территории муниципальных образований власти региона стремились максимально сохранить сложившиеся границы поселений, социально-экономические, культурные, национальные связи и традиции. В статье анализируется опыт реформирования территориального устройства в современных условиях. Изучены мотивы принятия решений и конкретные действия органов государственной власти и местного самоуправления.

На основе проведенного исследования автор вносит предложения по изменениям в законодательство, которые направлены на совершенствование территориального устройства местного самоуправления.

Ключевые слова: городской округ, границы муниципального образования, модель территориальной организации местного самоуправления, муниципальное образование, муниципальный район, поселение, территория местного самоуправления

Проблемы территориального устройства Российской Федерации относятся к числу важнейших вопросов, от решения которых зависит будущее российского федерализма. Важнейшей составляющей этого устройства является муниципальный уровень, в рамках которого осуществляется местное самоуправление граждан.

Критерий, выбранный при определении территориальной основы местного самоуправления, является определяющим условием его эффективного функционирования. С одной стороны, размеры территории оказывают непосредственное влияние на формирование и развитие социально-экономической базы муниципального образования, на структуру органов местного самоуправления, на условия реализации

органами местного самоуправления вопросов местного значения. С другой — от размера территории муниципального образования зависит то, насколько органы местного самоуправления приближены к населению. Необходимость обеспечения финансовых (экономических) возможностей решения местных проблем требует расширения территорий местного самоуправления. Демократические же принципы управления, напротив, требуют приближения власти к населению.

***Территориальная организация
местного самоуправления в 90-е годы XX в.***

Право населения на организацию местного самоуправления в нашей стране впервые было провозглашено в начале 90-х гг. Это право реализуется на конкретной территории, а значит, от определения критериев, лежащих в основе выделения этих территорий, зависит и конкретная модель местного самоуправления. Первоначально территории, на которых реализуется право граждан на местное самоуправление, были напрямую связаны с существующим административно-территориальным устройством. Так, Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в качестве таких территорий определил район, сельсовет, поселок, город, район в городе. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» также связывал территорию местного самоуправления с существующим административно-территориальным делением. Указание на какие-либо иные территории в Законе отсутствовало.

Конституция Российской Федерации 1993 г. (п. 1 ст. 131) изменила существовавшие ранее подходы в определении территориальной организации местного самоуправления. Установив, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, а также на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, Конституция впервые предусмотрела *возможность многообразия в формах территориальной организации местной власти*.

Первая часть п. 1 ст. 131 Конституции РФ учитывает сущность и природу местного самоуправления, поскольку в ней находит отражение поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления. В соответствии с этим принципом местное самоуправление возникает и реализуется там, где непосредственно живут люди (в городе, поселке, селе, ином населенном пункте) и где возникают и реализуются их повседневные и более масштабные интересы. Вторая же часть предполагает и иные территории, на которых может функционировать местное самоуправление.

Таким образом, в отличие от существовавших ранее подходов, Конституция РФ не связывает напрямую территориальную организацию местного самоуправления с административно-территориальным устройством, но и не исключает такой взаимосвязи.

Сторонники поселенческой модели критически относились к возможности реализации местного самоуправления на «иных территориях». Свою позицию, как при разработке модели местного самоуправления в России в 1995 г., так и при ее реформировании в 2003 г., они мотивировали

тем, что в мире существуют только две разновидности местного самоуправления — городское и сельское. Поскольку Россия присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления, то и ей необходимо строить местное самоуправление по поселенческому принципу.

Логику рассуждений сторонников поселенческой модели в целом можно признать справедливой. Однако, полагаем, что эта модель представляет собой своеобразную целевую установку. Особенности же переходного периода, невозможность полностью игнорировать глубоко укоренившиеся реалии предыдущей политической системы, а также исторические и иные местные и национальные особенности не позволяют принять этот принцип в качестве единственной основы территориальной организации местного самоуправления.

С учетом этого, полагаем, что Конституция РФ совершенно справедливо установила возможность осуществления местного самоуправления «и на других» территориях. Правда, в ней нет уточнения, о каких других территориях идет речь. Но и это, на наш взгляд, не является недостатком. Такая формулировка как раз и позволяет строить территориальную модель местного самоуправления с учетом конкретных реалий, традиций и особенностей. Поэтому речь может идти как о меньших, чем поселения, территориях (район в городе, другая часть поселения), так и о более крупных (сельсовет, округ, район).

Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — № 154-ФЗ) развил положения Конституции РФ о территориальной организации местного самоуправления. Он закрепил введенное Гражданским кодексом понятие «муниципальное образование» и отождествил его с территорией, на которой осуществляется местное самоуправление.

Закон детализировал территории, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, указав в п. 1 ст. 12, что к таковым относятся города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы). Таким образом, в перечень муниципальных образований попали теперь не только поселения, но и территориальные образования, состоящие из нескольких поселений, включая и межселенные территории — районы и сельсоветы. № 154-ФЗ подтвердил и возможность создания муниципальных образований на иных территориях. Сохранение этой нормы по-прежнему позволяло субъектам Российской Федерации при конструировании региональной модели местного самоуправления более точно учитывать местные особенности.

Очень важной новацией, которая была закреплена в № 154-ФЗ, стало установление таких обязательных признаков муниципального образования, как наличие представительного органа, избираемого населением данной территории; наличие муниципальной собственности и местного бюджета.

На наш взгляд, эти признаки следует рассматривать не просто как обязательный атрибут муниципального образования, но и как необходимое условие для определения территории местного самоуправления и создания муниципального образования. Очевидно, что без наличия достаточных материальных (имущество, объекты инфраструктуры), фи-

нансовых (доходная база), интеллектуальных (квалифицированные кадры) ресурсов вести речь о самостоятельной и под свою ответственность деятельности по исполнению возложенных на местное самоуправление полномочий бессмысленно.

Очевидно, что именно из этого исходило большинство субъектов Российской Федерации, формируя свои модели местного самоуправления. Это находит подтверждение в том, что в 37 субъектах РФ муниципальные образования были созданы только на уровне административных районов и городов, в 6 субъектах — на уровне административных районов, в 23 субъектах — на уровне административных районов, городов и сельских округов¹. Таким образом, поселенческая модель местного самоуправления в чистом виде большого распространения не получила.

В результате в число муниципальных образований попали лишь 72% городов областного (республиканского, краевого и окружного) значения, 83% районов, 33% городов районного значения, 28% поселков и 34% сельских округов России².

Сторонникам поселенческой модели это дало повод говорить об ограничении права населения на осуществление местного самоуправления. Однако, полагаем, что приведенные цифры отражали, скорее, характерное для России середины 90-х гг. отсутствие материальных, финансовых и кадровых ресурсов, достаточных для создания муниципального образования.

Этот вывод наглядно подтверждается примером территориальной организации местного самоуправления в Кемеровской области, где система местного самоуправления складывалась под влиянием как отмеченных выше характерных для России в целом факторов, так и особой остроты социально-политических процессов в регионе.

После роспуска Советов всех уровней в Кузбассе более длительный период, чем в других субъектах Российской Федерации, существовал вакуум в функционировании представительной власти. Назначенный Президентом Б. Ельциным глава администрации Кемеровской области М. Кислюк под всевозможными предлогами и различными методами срывал работу Законодательного Собрания области и препятствовал выборам в органы местного самоуправления. Главы местных территорий назначались лично им.

Массовое закрытие предприятий, сознательно доводимых до банкротства с целью их перепродажи, утечка капиталов за пределы области, сокращение налогооблагаемой базы, невыплаты зарплаты, рост безработицы обострили социально-политическую обстановку в регионе. В числе требований протестующего населения было проведение выборов главы администрации области и органов местного самоуправления. С этим же выступали и депутаты единственного в Кузбассе на тот момент представительного органа власти — Законодательного Собрания во главе с А. Тулеевым.

¹ Система муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. СПб. 2005. С. 33.

² См.: Менькова Н. Историко-правовой анализ определения территории функционирования местного самоуправления в России // Муниципальное право. 2005. № 3. С. 77.

И несмотря на то, что по всей России в это время интенсивно шел процесс строительства новой формы власти — местного самоуправления, в Кузбассе усилиями областной исполнительной власти этот процесс сознательно сдерживался.

Лишь в конце 1996 — начале 1997 г. по требованию населения решениями судов в городах и районах области были назначены выборы в органы местного самоуправления. Однако, т.к. Законодательное Собрание, заблокированное главой администрации, было втянуто в политическую борьбу, оно не имело возможности сформировать законодательную базу, необходимую для местного самоуправления.

Подобная ситуация была по-своему уникальна. Ведь в большинстве субъектов Российской Федерации сначала возникла законодательная база и по возможности оптимально организованная модель местного самоуправления. И лишь затем прошли выборы в органы местного самоуправления, обеспечившие функционирование всей системы. В Кемеровской же области «телега» оказалась впереди «лошади» — система местного самоуправления возникала стихийно и хаотично.

Одни муниципальные образования, взвалив на себя весь перечень полномочий, определенных федеральным законодательством к ведению местного самоуправления, но не имея для их исполнения реальной материальной и финансовой базы, лишь обострили социальную обстановку. Областная же власть при принятии бюджета области не гарантировала муниципальным образованиям минимальной бюджетной обеспеченности, что подрывало веру в возможность местного самоуправления. Другие, дословно трактуя принцип обособленности местного самоуправления от системы органов государственной власти, создавали независимые от органов государственной власти области «удельные княжества». В такой обстановке были предприняты попытки прорыва в муниципальную власть криминала (город Ленинск-Кузнецкий в 1997 г.), а также ее «приватизации» местными управленческими элитами с целью реализации корыстных интересов.

Все это, помноженное на отмеченную выше острую социально-политическую обстановку, сделало Кузбасс взрывоопасным регионом. Поэтому летом 1997 г. Президент России Б. Ельцин был вынужден отстранить от должности главу администрации М. Кислюка и назначить на эту должность А. Тулеева, который к этому времени без малого год занимал пост министра по делам СНГ в Правительстве России.

В числе основных целей, которые поставил новый глава исполнительной власти, было установление эффективного взаимодействия с представительной властью и органами местного самоуправления. Мало-помалу, особенно после избрания в апреле 1999 г. Совета народных депутатов Кемеровской области, эта цель была реализована. В результате заметно активизировался законотворческий процесс.

Законодательное Собрание области за период 1997—1998 гг. приняло пакет базовых законов по вопросам местного самоуправления: о принципах местного самоуправления в области, о выборах, о регистрации уставов муниципальных образований, о муниципальной службе и др. Совет народных депутатов, избранный в 1999 г., продолжил формирование законодательной базы местного самоуправления, сосредоточив свое

внимание на механизмах взаимодействия, разграничения полномочий, создании системы межбюджетных отношений.

Таким образом, за период 1998–2000 гг. в Кемеровской области процесс формирования нормативной правовой базы местного самоуправления в основном был завершен. О ее достаточно высоком качестве свидетельствовало сокращение судебных решений в связи с нарушением органами местного самоуправления законодательства и практически полное отсутствие протестов и представлений прокуратуры на законы по вопросам местного самоуправления³. Устав Кемеровской области Министерством юстиции России был признан одним из лучших в Российской Федерации.

Слаженное и эффективное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления стало решающим условием стабилизации социально-экономической и политической обстановки в регионе. В Кузбассе в 1997–2001 гг. удалось не только остановить спад производства, но и начать его подъем. Рост составил более 20%. Прекратилось закрытие шахт, вовремя стала выплачиваться заработная плата, пенсии, сократилась задолженность по детским пособиям. Кемеровская область вошла в десятку самых динамично развивающихся регионов России.

Противоречивость процесса формирования территориальной организации местного самоуправления

В результате во многом стихийного процесса формирования органов местного самоуправления, в отсутствии законодательных основ его территориальной организации сложилась весьма специфичная система.

К тому времени, когда у областного парламента появилась возможность законодательно определить территориальные основы, модель местного самоуправления, муниципальные образования в Кемеровской области уже были юридически оформлены на уровне городов и районов. Вместе с тем в ряде сельских районов области по решениям судов состоялись выборы в сельских населенных пунктах (бывших сельсоветах). Узаконив один из признаков местного самоуправления — выборные органы, они стали претендовать на закрепление в статусе самостоятельных муниципальных образований.

На рубеже 1997–1998 гг. в ряде поселков городского типа и сел активизировались попытки выйти из состава своих муниципальных образований (городов и районов) и назначить выборы собственных органов местного самоуправления. Вместе с тем анализ, проведенный Законодательным Собранием и администрацией области, показал, что население данных поселений к данной инициативе отношения не имело. Она исходила от бывших представителей местных управленческих элит, которые в результате реформ оказались не у дел.

Возникла опасность обвальной муниципализации. Формально для этого не было препятствий, ибо федеральное законодательство в основу местного самоуправления положило поселенческий принцип. Но на

³ Так, количество противоречащих законодательству нормативных правовых актов органов местного самоуправления сократилось с 9617 в 1997 г. до 2384 — в 2000 г. (подсчитано автором по: Информационный бюллетень прокуратуры Кемеровской области. 1998. № 4. С. 106–107; 2001. № 7. С. 367).

практике реализация этого принципа создавала серьезную проблему. Такой подход позволял не только и не столько населению брать под свою ответственность решение местных проблем, сколько местным элитам, подчас сомнительного, а в ряде случаев и криминального характера, манипулируя общественным мнением, выводить из-под контроля государства отдельные территории в своих корыстных целях. С учетом того, что все муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении должны быть обеспечены муниципальной собственностью, налоговой базой, местным бюджетом, можно представить, какие проблемы породило бы такое развитие событий в плане разграничения предметов ведения, границ, собственности, источников доходов и пр.

Для решения создавшихся проблем Законодательное Собрание Кемеровской области в январе 1999 г. приняло Закон «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации», в котором в качестве территориальной основы местного самоуправления были закреплены только города и районы. Статус муниципальных образований получили 19 городов и 17 районов области. К моменту принятия Закона в них уже существовали выборные органы местного самоуправления, муниципальная собственность и местные бюджеты.

Для остальных поселений, претендующих на создание муниципальных образований, была определена достаточно сложная процедура их организации и реорганизации. Решающим условием было признано наличие не только выборных органов, но и достаточных для осуществления местного самоуправления материальных и финансовых ресурсов.

Возникшая коллизия, связанная с трудностью реализации неотъемлемого права населения любого поселения на беспрепятственное осуществление местного самоуправления, была разрешена принятием законов, обеспечивающих иные формы местного самоуправления: о местном референдуме, о собраниях (сходах) граждан, об обращениях граждан, о территориальном общественном самоуправлении.

Таким образом, несмотря на то, что на начальном этапе наблюдалось отставание Кузбасса от других регионов России в плане становления местного самоуправления, территориальная модель организации местного самоуправления, соответствующая условиям региона, была сформирована. В ее основу был положен экономический принцип. Главным, законодательно закрепленным, критерием для создания муниципального образования стал *достаточный уровень экономического развития территории*, претендующей на статус муниципального образования, *наличие развитой инфраструктуры и кадрового потенциала*, способного оказывать качественные услуги населению.

Такая модель территориальной организации местного самоуправления, получившая название территориальной или районной, была принята в 43 субъектах Российской Федерации. При этом в 6 субъектах РФ муниципальные образования существовали только на уровне районов и в 37, в т.ч. и в Кемеровской области, — на уровне районов и крупных городов⁴.

⁴ Система муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. СПб. 2005. С. 33.

Число муниципальных образований в субъекте РФ при этой модели составляло от 3 в Эвенкийском национальном округе до 70 в Московской области. В Кемеровской области статусом муниципального образования обладали 17 районов и 19 городов⁵.

Итак, модель территориальной организации местного самоуправления, сложившаяся в Кемеровской области, была *полностью вписана в существующее ее административно-территориальное деление*. Такой выбор был не случаен. Он был обусловлен стремлением органов государственной власти Кемеровской области сохранить сложившиеся территориальные, административно-управленческие, хозяйственные, социально-политические и культурные связи⁶.

Административно-территориальные единицы в прежних границах были преобразованы в муниципальные образования. Население привычно обращалось за оказанием услуг по прежним адресам, но теперь уже не в государственные органы, а в органы местного самоуправления. Управленческие кадры бывшей партийно-советской системы плавно перетекали в органы местного самоуправления.

Все это вместе взятое, с учетом высокого авторитета губернатора А. Тулеева и доверия к нему со стороны населения, позволило сохранить стабильность и управляемость, что имело решающее значение для мятежного региона, каковым являлся в те годы Кузбасс.

Данная стратегия региональной власти нашла свое подтверждение и в дальнейшей практике регулирования территориальной организации местного самоуправления. С целью консолидации материальных, финансовых и управленческих ресурсов весной 2002 г. был инициирован референдум в Мариинском и Топкинском районах с целью объединения в них городского и районного муниципальных образований.

В деле укрупнения муниципальных образований Кемеровская область не была одинока. Подобные попытки предпринимались в ряде других регионов России, однако референдумы, проведенные в них, успехом для региональных властей не увенчались.

Учитывая это обстоятельство, власти Кемеровской области тщательно подготовили агитационные мероприятия, в ходе которых провели масштабную разъяснительную работу среди населения. Были задействованы все ресурсы, в т.ч. и административный. Агитационную кампанию возглавил лично губернатор. Через средства массовой информации, в ходе встреч с населением до сознания людей доводили, что только объединение усилий и концентрация ресурсов, укрепление связи сельскохозяйственных предприятий с промышленными, перерабатывающими местное сельскохозяйственное сырье, комплексное использование объектов, обеспечивающих потребности населения, способны вывести на стабильное развитие эти депрессивные территории.

Результаты референдумов превзошли самые смелые прогнозы. Явка на них составила в Топкинском районе 83,3%, в Мариинском районе — 88,4%,

⁵ См.: Закон Кемеровской области от 19.01.1999 г. № 11-ОЗ «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации» / Кузбасс, 29 янв. 1999 г. № 16.

⁶ Создание иных муниципальных образований неизбежно бы повлекло за собой нарушение этих связей. Поэтому оно и было законодательно ограничено.

в г. Топки — 57,9%, в г. Мариинске — 62,4%. За объединение проголосовало соответственно 94,1%, 94,1%, 85,6% и 81,3% избирателей⁷. Более высокая активность сельского населения объясняется тем, что оно ожидало большей выгоды от объединения.

Курс на укрупнение муниципальных образований региональная власть намеревалась продолжить и далее. Началась подготовительная работа по объединению городов Гурьевск и Салаир с Гурьевским районом в единое муниципальное образование.

В поисках оптимального размера территории муниципального образования

Однако такая практика муниципального строительства в Кемеровской области перестала совпадать с доминирующим в федеральном Центре курсом на разграничение полномочий между различными уровнями власти. Одним из условий успешного разграничения полномочий стало более глубокое реформирование системы местного самоуправления, в т.ч. создание двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. Такая политика объяснялась необходимостью максимально приблизить местную власть к населению, а также международными обязательствами России в области местного самоуправления.

Переход к двухуровневой системе в территориальной организации местного самоуправления был зафиксирован Федеральным законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее № 131-ФЗ). Таким образом, вместо предоставленной № 154-ФЗ свободы выбора территориальной модели местного самоуправления новый Закон означал поворот к ее унификации.

Подготовка объединения муниципальных образований «город Гурьевск» и «Гурьевский район» была свернута. В марте 2004 г. распоряжением Коллегии администрации Кемеровской области была создана межведомственная комиссия по реформированию местного самоуправления, которая приступила к реализации № 131-ФЗ.

Новый № 131-ФЗ, в отличие от № 154-ФЗ, не предусматривал необходимости наличия достаточной для функционирования муниципального образования финансово-материальной базы. Однако проведенный межведомственной комиссией анализ бюджетных и социально-экономических возможностей территорий области в разрезе поселений показал, что *практически у всех поселений отсутствует собственная доходная база* для полной реализации возложенных на них Законом расходных полномочий. Исключение составляли лишь те поселения, на территории которых велась добыча полезных ископаемых. Их доходы даже превышали расходные полномочия.

Такой подход позволил органам государственной власти Кемеровской области получить реальную картину потенциала будущих поселений для выстраивания межбюджетных отношений, а при определении территории

⁷ URL: http://www.cikuf.ru/banners/vib_arhiv/arhivfsi/42/42_4321101_220401p.htm (дата обращения 03.09.2014).

муниципальных образований, если не исключить совсем, то хотя бы минимизировать среди них число глубоко дотационных. Это было особенно важно с учетом того, что механизм отрицательных трансфертов в № 131-ФЗ был прописан нечетко, оставаясь таковым и сегодня.

В соответствии с принятой концепцией статус городских округов получили 14 городов областного и один город районного подчинения. Городам Гурьевск, Мариинск, Таштагол и Топки, которые являлись городами областного подчинения и формально могли претендовать на статус городских округов, было предложено стать городскими поселениями в составе одноименных районов. Эти города, являясь административными центрами, сосредоточили в себе основной экономический потенциал и социальную инфраструктуру районов. Изъятие этих ресурсов из района в случае обретения этими городами статуса городских округов обрекало бы оставшиеся поселения на хроническую депрессивность.

Определенные сложности у межведомственной комиссии возникли при определении статуса г. Междуреченска и Междуреченского района. Район находится на юге области в горно-таежной местности и занимает площадь 7,2 тыс. кв. км. В районе насчитывалось 13 населенных пунктов с числом жителей от 2 до 816 чел. Всего население района насчитывало 2658 чел.⁸. Понятно, что вся жизнь района была замкнута на г. Междуреченске, расположенном на территории района. Между тем, являясь крупным угледобывающим центром с населением более 100 тыс. чел., г. Междуреченск претендовал на статус городского округа. Но одновременно он всегда был и остается экономическим, социальным и культурным центром всей прилегающей территории. Статус городского округа Междуреченска лишал Междуреченский район перспектив развития. А наделение Междуреченска статусом городского поселения в составе района незаслуженно принижало его роль в социально-экономической жизни Кузбасса. Поэтому межведомственная комиссия предложила считать г. Междуреченск и всю прилегающую к нему территорию района единым городским округом. Такое предложение противоречило положениям № 131-ФЗ. Однако, как это нередко бывает, реальная жизнь не всегда вписывается в стандартные рамки законодательных норм. Дальнейшее развитие событий подтвердило, что областные власти приняли верное решение.

Шестнадцатым городским округом по предложению межведомственной комиссии стал рабочий поселок Красный Брод. По административно-территориальному делению поселок был подчинен г. Белово. Однако он не имел общей границы с городом и находился от него в 46 км. Самым простым решением могло стать наделение поселка статусом городского поселения и включение его либо в Беловский, либо в Прокопьевский район. В этом случае и в том, и в другом районах более чем на 10% произошло бы увеличение численности избирателей и, в соответствии с требованиями № 131-ФЗ, пришлось бы проводить перевыборы районных органов местного самоуправления. А этого очень не хотели областные власти. Губернатор А. Тулеев поставил задачу свести к минимуму проведение так называемых

⁸ Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Административно-территориальное деление. Выпуск 2. Издание Кемеровского областного комитета государственной статистики. Кемерово. 2004. С. 50–51.

«необязательных выборов» в целях экономии бюджетных средств. Поэтому Красный Брод был наделен статусом городского округа. Основанием для такого решения послужило наличие на территории данного муниципального образования одного из крупнейших угледобывающих предприятий Кузбасса — разреза «Краснобродский», который своими налогами обеспечивал стабильность доходной части бюджета поселка для решения вопросов местного значения, отнесенных к городскому округу.

Одной из сложных проблем, с которой пришлось столкнуться межведомственной комиссии, стало определение статуса 46 поселков городского типа области⁹.

Особенность урбанизации Кемеровской области, как и многих других промышленных регионов сырьевой направленности, состояла в том, что поселки городского типа возникали вокруг строящихся промышленных объектов — шахт и разрезов. Эти поселки традиционно тяготели к близлежащим городам, даже находясь от них в десятках километров. По административно-территориальному делению советского периода они административно были подчинены этим городам. В продолжение десятилетий складывался единый экономический, социальный и культурный комплекс, единая система управления. Повседневная жизнь жителей поселков была тесно связана с городами.

Формально все эти поселки-спутники, по № 131-ФЗ, имели право на получение статуса, как минимум, городских поселений. Перед органами государственной власти Кемеровской области, таким образом, встала дилемма: либо наделить все поселки этим статусом и включить их в объективно «чуждые» им сельскохозяйственные районы, разрушив упомянутый комплекс, либо постараться сохранить статус-кво. Областные власти избрали второй вариант. Наиболее рельефно воплощение этого варианта в жизнь можно проследить на примере г. Белово. Собственно, Белово, насчитывавшее чуть более 80 тыс. жителей, имело в своем составе 6 поселков городского типа с числом жителей от 3,1 тыс. (Артышта) до 16,7 тыс. (Новый Городок)¹⁰. До реформы все они представляли собой единое муниципальное образование — город Белово.

Поселок Красный Брод в силу указанных выше причин получил статус городского округа, в который вошла Артышта. Остальные поселки (Бачатский, Грамотеино, Инской и Новый Городок) было решено оставить в составе городского округа Белово. При этом межведомственной комиссии пришлось изрядно потрудиться при проведении и описании границ нового муниципального образования с тем, чтобы не допустить анклавов на территории Беловского муниципального района.

Подобным же образом была решена проблема поселков-спутников других городов Кузбасса: Анжеро-Судженск (поселок Рудничный), Березовский (поселок Барзас), Кемерово (поселки Боровой, Кедровка, Пионер, Промышленновский и Ягуновский), Киселевск (поселок Карагайлинский), Ленинск-Кузнецкий (поселки Никитинский и Красногорский), Новокузнецк (поселки Листвяги, Притомский, Абагур) и Осинники (поселки Малиновка и Тайжина).

⁹ Там же. С. 7.

¹⁰ Там же. С. 11.

Часть рабочих поселков законом области были преобразованы в сельские населенные пункты и либо вошли в состав городских округов, имея с ними общую границу, либо вместе с другими сельскими населенными пунктами стали основой вновь образуемых сельских поселений¹¹.

Таким образом, из 46 поселков городского типа, имевшихся на территории Кемеровской области до реформы, статус городских поселений получили лишь 22 поселка.

Наиболее трудоемкая и сложная работа была проведена по формированию нижнего уровня муниципальных образований — сельских поселений. До реформы таковых в системе местного самоуправления Кемеровской области не было. Между тем в составе административно-территориального комплекса области насчитывалось 235 сельсоветов с числом сельских населенных пунктов — 1066¹². Теоретически все сельсоветы могли обрести статус сельских поселений.

Межведомственная комиссия учла жесткие критерии № 131-ФЗ о пешей доступности между центром сельского поселения и входящими в него населенными пунктами, а также нижний предел численности сельского поселения — более 1000 чел. Тем не менее, определяющим критерием стал социально-экономический фактор. В его основу лег упомянутый выше анализ потенциала поселений.

Кроме того, распоряжением Правительства РФ шесть районов Кемеровской области — Беловский, Кемеровский, Ленинск-Кузнецкий, Прокопьевский, Промышленновский и Юргинский — были отнесены к районам с высокой плотностью населения¹³. В них в соответствии с № 131-ФЗ сельские поселения можно было создавать с численностью населения от 3000 чел.

При формировании сельских поселений учитывался также уровень развития сети дорог с твердым покрытием, которые связывали поселения Кузбасса. Между поселениями существовало стабильное автобусное сообщение, что позволило не учитывать требование пешей доступности.

Кроме того, Кемеровская область, в отличие от других сибирских регионов, самая густонаселенная и территориально компактная. В ней мало так называемых труднодоступных территорий (Таштагольский и Междуреченский районы и северо-восток Новокузнецкого района).

Совокупность этих факторов позволила *сформировать на нижнем уровне относительно крупные муниципальные образования*. Сельских поселений с числом жителей менее 1000 чел. в Кемеровской области в итоге оказалось совсем немного, всего 15, тогда как поселений с численностью жителей более 3000 чел. было создано 38¹⁴. Не было в области и межселенных территорий. Все земли были разграничены между поселениями.

¹¹ См.: Закон Кемеровской области «О преобразовании рабочих поселков Кемеровской области» / Кузбасс, 19 окт. 2004 г. № 196.

¹² Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года... С. 7.

¹³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. № 23. 07.06.2004. Ст. 2318.

¹⁴ Подсчитано по: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Административно-территориальное деление. Выпуск 2. Издание Кемеровского областного комитета государственной статистики. Кемерово. 2004. С. 29–91; Приложение 4 к Закону Кемеровской области от 17.12.2004 г. № 104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2005. № 32. С. 471–504.

В итоге в Кемеровской области произошло *укрупнение нижнего уровня местного самоуправления* (на начало реформы насчитывалось 235 сельсоветов, а в ходе реформы было создано 167 сельских поселений).

Для сравнения приведем данные о количестве сельских поселений в сопоставимых с Кемеровской областью по численности населения субъектах РФ Сибирского федерального округа. В Красноярском крае было сформировано 484 сельских поселения, в Алтайском крае — 718, в Новосибирской области — 429¹⁵. Безусловно, что в этом сравнении Кемеровская область выглядит предпочтительно с точки зрения затрат на выборы, на содержание органов местного самоуправления поселений, на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий и других социально-экономических показателей.

Территориальное устройство местного самоуправления Кемеровской области в составе 16 городских округов, 18 муниципальных районов, 22 городских поселений и 167 сельских поселений официально было закреплено законом Кемеровской области «О статусе и границах муниципальных образований».

Таким образом, органы государственной власти Кемеровской области в ходе становления системы местного самоуправления, как в 90-е, так и в 2000-е гг., настойчиво следовали экономическим принципам муниципально-территориального деления. Это позволило, если не исключить, то, по крайней мере, *минимизировать количество нежизнеспособных муниципальных образований*. Следование принципу соответствия муниципально-территориального устройства экономическим основам местного самоуправления способствовало также рациональному использованию и развитию экономического потенциала территорий.

Правильность такого принципа получила свое подтверждение практикой воплощения в жизнь № 131-ФЗ. В настоящее время сложившаяся в России система муниципально-территориального устройства подвергается критике как со стороны экспертов, так и практиков местного самоуправления¹⁶. Они единодушно подтверждают, что большое количество муниципальных образований поселенческого уровня, а в ряде случаев и районного, ввиду недостатка финансовых, имущественных и кадровых ресурсов не в состоянии эффективно решать вопросы местного значения и качественно оказывать услуги населению. Налоговые поступления городских и сельских поселений России составляют всего 30,8%. Полный объем вопросов местного значения самостоятельно решают только 3532 из 21 484 городских и сельских поселений¹⁷. В результате большинство поселений вынуждены передавать свои полномочия для исполнения районным органам местного самоуправления. Следовательно, *идея приблизить оказание услуг к населению оказалась нереализованной*.

¹⁵ Паспорт субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа. Паспорт округа. Официальный сайт Сибирского федерального округа / URL: <http://www.sibfo.ru/passport/regiont.php?action=art&nart=9,10,13> (дата обращения 07.10.2010).

¹⁶ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. Официальный сайт Института современного развития / URL: <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928> (дата обращения 10.02.2010).

¹⁷ См.: *Басаргин В.Ф.* Минрегион России выступает за исключение «несвойственных местному самоуправлению полномочий» // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 9.

Реакцией на этот вызов стал процесс укрупнения поселений. По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, в период с 2006 по 2009 г. в 44 субъектах РФ было установлено 338 случаев преобразования муниципальных образований. Из них в 324 случаях происходило укрупнение муниципальных образований посредством объединения сельских поселений. При этом количество преобразований в 2008 г. (267 случаев) в 10 раз превысило количество аналогичных преобразований в 2006 г. (22 случая)¹⁸.

После внесения в декабре 2009 г. в № 131-ФЗ поправки о необходимости согласия населения на объединение, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений, процесс объединения ускорился.

Пути совершенствования территориальной организации местного самоуправления

Анализ опыта муниципально-территориального устройства в Кемеровской области позволяет сформулировать некоторые выводы, а также предложения по его совершенствованию.

Определяющими факторами для обретения статуса муниципального образования, безусловно, должны быть экономическая и организационная обоснованность. Органы местного самоуправления поселений, в которых недостаточна доходная база, неразвита социально-экономическая инфраструктура, не хватает квалифицированных кадров, не в состоянии полноценно и в полном объеме решать вопросы местного значения и оказывать услуги населению. В результате доверие населения к ним падает, что дискредитирует саму идею местного самоуправления. В связи с этим в № 131-ФЗ необходимо *вернуть норму о наличии необходимых материальных, организационных и финансовых ресурсов* для создания новых муниципальных образований. Такая норма усилит правовые основания для проведения укрупнения муниципальных образований, прежде всего сельских поселений.

Очень важно, чтобы процесс объединения не превратился в самоцель. Иначе есть опасность выхолостить саму идею местного самоуправления. Он должен быть гибким и поэтапным, рассчитанным на относительно длительный период времени. Усилия муниципальных районов должны быть сосредоточены не на передаче полномочий из слабых поселений в район, а на *создании в укрупненных поселениях условий для их дальнейшего развития*.

Статус муниципальных районов также требует внесения корректив. В № 131-ФЗ муниципальные районы мыслились как уровень власти, призванный решать вопросы организации межмуниципального сотрудничества входящих в него поселений. Практика же реализации Закона вынудила районные органы местного самоуправления брать на себя исполнение вопросов местного значения поселений ввиду неспособности последних решать их в полном объеме. В результате на

¹⁸ Объединение сельских поселений как способ оптимизации муниципального устройства // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 26.

районном уровне сосредоточились все властные рычаги. Поселения, по сути, лишились своей самостоятельности в решении вопросов местного значения и стали нижним уровнем, подчиненным районным органам местного самоуправления.

В процессе разграничения полномочий на районный уровень передавался все больший перечень государственных федеральных и субфедеральных полномочий. Мало-помалу их исполнение превратилось в главную функцию районных органов власти. Вопросы содействия поселенческому уровню в реализации их полномочий, налаживание межмуниципального сотрудничества, оказание поселениям организационной и методической помощи отодвинулись для них на задний план. Концепция № 131-ФЗ «поселения для населения, районы — для поселений» не удалась.

Существование муниципальных районов в нынешнем виде только подтверждает *несовершенство современного муниципального устройства*. По-настоящему идея местного самоуправления реализуется только в городских и сельских поселениях. Именно они обладают базовыми признаками местного самоуправления — населением и территорией. Район ни тем, ни другим не обладает: население проживает в населенных пунктах в составе поселений и там реализует свое право на местное самоуправление, а территория района, как правило, разграничена между поселениями. В Кемеровской области межселенных территорий нет. Налицо законодательная и фактическая двусмысленность муниципального района в системе местного самоуправления. В чем видится выход из сложившегося положения?

Автору в 2007 г. доводилось высказывать предложение о рассмотрении возможности наделения районов статусом нижнего уровня государственной власти¹⁹. В 2009–2010 гг. эта идея активно обсуждалась экспертным сообществом и практиками местного самоуправления²⁰.

Предлагались разные варианты законодательного решения проблемы.

Первый — *радикальный*. Лишение районов статуса муниципального образования и наделение их статусом территориального органа государственной власти субъекта РФ. Все вопросы местного значения отходят к поселениям, а районные органы госвласти осуществляют на территории района государственные полномочия.

Второй — *промежуточный*. Предполагает постепенный возврат поселениям не только переданных в район полномочий, но и права распоряжаться неразграниченными землями, финансовую самостоятельность поселений. При этом районные органы местного самоуправления района сосредоточиваются на организации межмуниципального сотрудничества. Формально все это может выглядеть именно так. Но фактически

¹⁹ См.: *Мирошник В.А.* Избирать или назначать? // Российская Федерация сегодня. 2007. № 3. С. 53.

²⁰ См.: Возвращение районов на государственный уровень: деструктивные разговоры или идея, которая может быть реализована? // Муниципальная власть. 2009. № 5. С. 14–16; Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития...

при таком варианте практика командования поселениями со стороны района сохранится.

Третий — *мягкий*. Районы лишаются статуса муниципальных образований по мере укрепления поселений и перетока к ним ключевых полномочий и управленческих функций.

Очевидно, что предпочтительными являются первый и третий варианты, поскольку второй не устраняет существующего противоречия. Право решать, какой из двух имеет право на жизнь, необходимо предоставить субъектам РФ.

Конечно, районные органы управления, став государственными, еще какое-то время будут стремиться командовать поселениями сложившейся на региональном уровне вертикали власти, при которой органы государственной власти регионов рассматривают местное самоуправление как собственный низовой уровень, а также в силу отсутствия адекватных механизмов правовой защиты поселений. Определенную роль будет играть и привычка населения апеллировать к вышестоящим инстанциям. В любом случае предстоит значительный объем работы по подготовке и принятию большого массива изменений в действующее федеральное и региональное законодательство, причем не только по вопросам местного самоуправления, но и по другим отраслям права. Несмотря на длительность и затратность этой парадигмы развития, она имеет множество преимуществ:

- сокращается численность управленческого персонала;
- доходы от местных налогов и сборов полностью передаются на поселенческий уровень, усиливая его бюджетную обеспеченность;
- устраняется дублирование в решении вопросов местного значения;
- главным результатом изменения статуса районов станет обеспечение институциональной чистоты местного самоуправления в форме поселенческой модели.

Сложившуюся в Кемеровской области систему городских округов и городских поселений, как показал опыт, следует признать оптимальной. Органы государственной власти области, решая вопрос о наделении городов статусом городского округа, признали в качестве таковых исторически сложившиеся центры урбанизации. Города, являющиеся центрами районов сельскохозяйственной направленности, стали городскими поселениями, что было совершенно оправданным. Их отрыв от поселений района означал бы для последних медленное угасание экономической, социальной и культурной жизни.

Перспективы городской проблематики в дальнейшем развитии муниципально-территориального устройства видятся в двух направлениях: во-первых, внедрение городских округов и активно развивающихся городских поселений в пригородную зону; во-вторых, формирование городских агломераций.

Экономический рост начала 2000-х гг. вызвал оживление жилищного строительства. При этом застройщики начали осваивать новое направление — строительство загородного жилья. Появились кот-

теджные поселки и даже города-спутники. Например, город-спутник Кемерова — Лесная поляна. Развивающиеся города постепенно втягивают в свою орбиту близлежащие населенные пункты. В результате постоянно возникает потребность в расширении городских границ. Поэтому очевидна необходимость корректировки законодательства, которая призвана упростить процедуры изменения городской черты и перевода земель различных категорий в земли поселений. Попутно при этом может быть решена и проблема садовых и дачных участков, которые сегодня расположены на землях муниципальных районов, но самыми тесными узами связаны с городами, где постоянно проживают их владельцы.

В последние годы все большую популярность обретает идея создания городских агломераций. В Сибирском федеральном округе наибольшую известность имели попытки обсуждения создания «большого» Томска за счет объединения с городом Северск и с населенными пунктами Томского района и «большого» Иркутска за счет объединения с городами Шелехов и Ангарск.

Желание политической элиты этих городов достигнуть заветного миллиона жителей с целью получения известных федеральных преференций понятно. Однако такое поглощение уже состоявшихся муниципальных образований лишь отдаляет население от местной власти, а очередное укрупнение лишь усилит «огосударствление» местного самоуправления региональными властями, что расходится с официальной концепцией развития местного самоуправления.

Поэтому, представляется, что создание городских агломераций должно преследовать цель кооперации муниципальных образований, на что справедливо указано в аналитическом докладе Института современного развития об итогах муниципальной реформы²¹. Об этом же свидетельствует и мировая практика. Тем более что институт межмуниципального сотрудничества урегулирован № 131-ФЗ. Однако на практике он не получил должного развития как раз по причине чрезмерной опеки муниципалитетов со стороны вышестоящих уровней власти²².

Применительно к Кемеровской области, как, впрочем, и большинству других регионов, такая агломерация актуальна в связи с тем, что большинство городов области являются моногородами. Кооперация в таких сферах, как развитие путей сообщения, средств связи и обмена информацией, создание научно-технических и бизнес-инкубаторов, помогла бы вдохнуть жизнь в замершие моногорода, создала бы условия для мобильности трудовых, интеллектуальных и бизнес ресурсов. Для претворения в жизнь подобных сценариев как нельзя лучше подходит юг Кузбасса. Расположенные здесь города: Новокузнецк, Киселевск, Прокопьевск, Осинники, Междуреченск, Мыски и Калтан — находятся друг от друга на расстоянии не более десятков километров, а Киселевск и Прокопьевск и вовсе давно уже слились. Соединение усилий этих

²¹ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг...

²² См.: *Одинцова А.* Некоторые проблемы институционализации местного самоуправления в Российской Федерации // *Федерализм*. 2014. № 3. С. 118–121.

муниципалитетов при кураторстве региональной власти в форме софинансирования и государственных гарантий могли бы превратить такую агломерацию в мощный локомотив развития, причем не столько традиционных отраслей их экономики, сколько новых, способных массово вовлечь в активную жизнь высвободившиеся рабочие руки.

Накопленный в регионах опыт может лечь в основу межрегиональной кооперации. Объединение усилий в строительстве современных скоростных железнодорожных и автомобильных магистралей, развитии малой авиации создадут условия для массовой мобильности населения, когда, например, человек, живя в Кемерове, на работу, на учебу, для ведения бизнеса утром уезжал в Новосибирск или Томск, а вечером возвращался обратно, затратив на дорогу при этом 1–2 часа.

* * *

Подводя итог, следует отметить, что, несмотря на недолгую историю реформирования местной власти в Российской Федерации, регионы накопили богатый и разнообразный опыт территориальной организации местного самоуправления. В условиях ограниченности ресурсов он позволил как сохранить стабильность, так и добиться эффективности функционирования муниципальных образований.