



**РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ  
В КРУПНЫХ ГОРОДАХ И ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЯХ:  
ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ**

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**  
Москва, ноябрь-декабрь 2013

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
КЛЮЧЕВЫЕ НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ В ХОДЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2000-Х ГОДОВ....	4
ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ В СВЯЗИ С КОНСТИТУЦИОННЫМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ РФ .....	6
1. Недопустимость полного упразднения МСУ на определенной территории .....	6
2. Обязательность учета мнения населения при изменении границ .....	6
3. Отсутствие в Конституции РФ препятствий к законодательному закреплению новой модели территориальной организации МСУ в крупных городах .....	6
4. Отсутствие в Европейской хартии МСУ прямых препятствий к законодательному закреплению новой модели территориальной организации МСУ в крупных городах.....	7
ПРОТИВОПОКАЗАНИЯ К МЕХАНИЧЕСКОМУ ВЫЧЛЕНЕНИЮ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ ИЗ СИСТЕМЫ МСУ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	9
1. Отсутствие внутри городских округов муниципальных образований «первого уровня»	9
2. Высокий разброс городских округов по численности и площади .....	9
3. Проблемы определения компетенции создаваемых органов государственной власти крупных городов и органов МСУ внутригородских муниципальных образований на их территории .....	10
4. Иные проблемные вопросы, возникающие при переносе государственной власти на «второй уровень» МСУ .....	11
ВОЗМОЖНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В КРУПНЫХ ГОРОДСКИХ ОБРАЗОВАНИЯХ .....	12
Модель №1: создание территориальных органов государственной власти вместо нынешнего «второго уровня» МСУ.....	13
Модель №2: «городские агломерации» как новый вид муниципальных образований с рамочным регулированием на уровне федерального законодательства.....	16
Необходимые управленческие решения на переходный период.....	19

## ВВЕДЕНИЕ

Аналитическая записка подготовлена в **конце ноября – начале декабря 2013 года** в соответствии с обращением Общероссийского общественного движения «Народный Фронт «За Россию» и обсуждением вопросов развития городов на дискуссионных площадках **конференции ОНФ «Форум действий» 4 декабря 2013 года.**

**Цель** – предложить концептуальные подходы к реформированию системы МСУ на уровне городских округов и инициировать общественную и экспертную дискуссию о возможных путях ее развития.

Для достижения этой цели при подготовке аналитической записки были решены **следующие задачи:**

выявлены ключевые проблемы и тенденции развития системы МСУ в городах в последние годы;

проанализированы ключевые ограничения для реформы системы МСУ в городах, вытекающие из конституционных норм, международных обязательств РФ в сфере МСУ;

предложены и рамочно описаны две возможных концептуальных модели реформы МСУ в городах;

выявлены ключевые задачи на переходный период.

### **Авторский коллектив:**

Дмитрий Бадовский, председатель совета директоров ИСЭПИ

Александр Пожалов, заместитель директора ИСЭПИ

Вадим Виноградов, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российской правовой академии Минюста РФ

## КЛЮЧЕВЫЕ НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ В ХОДЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2000-Х ГОДОВ

Вопрос о совершенствовании правового регулирования организации МСУ в крупных городах признается экспертами в сфере конституционного и муниципального права крайне актуальным. **Концепция №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»** во многом направлена на унификацию правового регулирования территориального устройства МСУ в масштабах всей страны и **явно недостаточно учитывает особенности развития отдельных территорий**. В законодательстве почти не обозначены различия между крупными городами - административными центрами субъектов РФ, с одной стороны, и малыми городскими округами субъектов РФ, с другой. Хотя они значительно различаются между собой и по численности населения, и по площади территории, и по величине и качеству инфраструктурного градообразующего комплекса, и по целевым функциям.

Еще в 2009 году в докладе «Института современного развития» отмечалось, что в **ходе реформы МСУ в 2000-е годы вопросы развития городов отошли на второй план** по сравнению с проблемами организации двухуровневой системы МСУ, в основном в сельской местности, и разграничения полномочий между районным и поселенческим уровнями МСУ<sup>1</sup>. Городским образованиям при всем их многообразии приходится искать себя в рамках двух уже сложившихся к тому времени форм МСУ – городских поселений («внутри» района) или городских округов («вне» района). Развитие МСУ в форме городского округа обеспечивало городам дополнительные полномочия (по сути, полномочия поселения и района), но одновременно обременяло их запретом на создание «нижнего» уровня МСУ в городских округах, **лишая существующие районы в городах возможной самостоятельности**. Эта проблема не решена и поныне.

Проблемой является и **отсутствие четких критериев создания субъектами РФ городских округов**, что привело к их неоднородности на уровне различных субъектов РФ. В субъектах РФ имеются городские округа (т.е. образования «второго уровня») с численностью населения в пределах 50 тыс. человек и, напротив, городские поселения (т.е. образования «первого уровня») с численностью населения свыше 260 тыс. человек<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009.

<sup>2</sup> Например, городское поселение город Ангарск (третий по величине город Иркутской области), входящее в состав Ангарского муниципального образования вместе с еще одним городским поселением (численностью всего менее 9 тыс. человек), а также двумя сельскими поселениями.

На предыдущих этапах реформы **не были учтены объективные процессы разрастания городов, которые приобретают все более широкую динамику** и обусловлены процессами переезда городских жителей в пригороды, интенсивного роста городов-спутников, создания вблизи городов новых жилых микрорайонов или зон приложения труда. Результатом является фактический выход городов за свои административные границы и формирование городских агломераций. Укрепление городских агломераций давно является одним из приоритетов экономической политики. Урегулирование вопросов их правового статуса должно способствовать достижению целевых показателей социально-экономического развития в таких сферах, как комплексное освоение территорий, строительство доступного жилья и т.п.

**В итоге в регионах на протяжении многих лет реализуются собственные сценарии правового закрепления де-факто сложившихся городских агломераций.** Если ранее активно применялись модели создания единых городских округов на базе ранее существовавших муниципальных районов и поселений, с включением в состав округа всей территории района (например, городской округ Химки), то сегодня в той же Московской области, к примеру, предложена модель объединения в «большой» городской округ уже нескольких ранее самостоятельных «малых» городских округов (соседние г. Котельники, г. Дзержинский и г. Лыткарино).

В связи с реализацией в регионах требований Указов Президента РФ (в части повышения зарплат в социальной сфере, оптимизации бюджетной сети, повышения инвестиционной привлекательности и др.) и ответственностью глав субъектов РФ за их исполнение **у губернаторов возникает объективный запрос на расширение возможностей влиять на социально-экономическую политику в городских округах и муниципальных районах.**

Именно губернаторы несут ответственность перед федеральной властью за **выполнение целевых показателей по повышению зарплат** в сфере здравоохранения, образования, культуры, тогда как школы, детские сады, дома культуры и ряд других социальных учреждений в регионах являются муниципальными учреждениями, а органы власти субъектов РФ не могут прямо влиять на их зарплатную политику.

Политика **реорганизации бюджетной сферы в регионах и оптимизации их управленческого аппарата** требует включения детских садов, школ, библиотек и других учреждений в качестве филиалов в состав единой сети (без упразднения самого учреждения на территории), что затрудняется в случае расположения объединяемых учреждений в границах разных муниципальных образований.

## ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ В СВЯЗИ С КОНСТИТУЦИОННЫМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ РФ

### 1. Недопустимость полного упразднения МСУ на определенной территории

Анализ конституционных норм в отношении МСУ с учетом их толкования Конституционным Судом РФ<sup>3</sup> свидетельствует, что **изменение территориальных основ МСУ не может приводить к тому, чтобы какая-либо территория оказалась не охваченной местным самоуправлением.** Это противоречило бы предписаниям Конституции РФ и непосредственно влияло бы на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на участие в осуществлении МСУ, гарантированного Конституцией.

### 2. Обязательность учета мнения населения при изменении границ

Если изменение территориальных основ МСУ связано с корректировкой границ территорий, в которых осуществляется МСУ, то соответствующие **решения об изменении границ должны приниматься только с учетом мнения населения соответствующих территорий.** Это положение зафиксировано в статье 131 Конституции РФ, а также в статье 5 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой изменение границ территорий, в которых осуществляется МСУ, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения голосования там, где это допускается законом.

### 3. Отсутствие в Конституции РФ препятствий к законодательному закреплению новой модели территориальной организации МСУ в крупных городах

Конституция РФ четко и однозначно не определяет, в пределах каких территориальных единиц должно осуществляться МСУ. Исходя из статьи 131 (ч. 1), «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций».

Устанавливая в основном поселенческий принцип осуществления МСУ, **Конституция не препятствует созданию МСУ как в целом на территории**

---

<sup>3</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

поселения, так и, например, в рамках его внутренних территориальных единиц. Это вытекает из содержащейся формулировки «и на других территориях», что означает, что МСУ может осуществляться в границах как больших, так и меньших, чем территории городских и сельских поселений.

В этой же статье 131 Конституции указывается, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». Эта норма Конституции направлена на обеспечение защиты состава территории и границ муниципальных образований в рамках той территориальной организации МСУ, которая в конкретный момент времени установлена федеральным законом. Изменение же самих общих принципов территориальной организации МСУ находится в ведении органов государственной власти РФ и может быть выражено путем **внесения изменений, прежде всего, в №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».**

Таким образом, **внесение изменений в Конституцию РФ не потребует, если предполагаемая реформа сохранит поселенческий уровень МСУ и при этом обеспечит осуществление МСУ на всей территории** нынешних городских округов.

#### **4. Отсутствие в Европейской хартии МСУ прямых препятствий к законодательному закреплению новой модели территориальной организации МСУ в крупных городах**

Согласно статье 16 Хартии, касающейся т.н. «территориальной оговорки», в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты (или иного документа о присоединении к Хартии) любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых Хартия будет применяться, а значит, может и исключить отдельные территории из сферы ее действия. Впоследствии каждое государство может в любой момент путем заявления, направленного Генсеку Совета Европы, распространить применение Хартии на любую другую свою территорию.

Многие исследователи<sup>4</sup> отмечают, что **в отличие от многих иных государств Россия ратифицировала Европейскую хартию в 1998 году без каких-либо оговорок для своих территорий.**

<sup>4</sup> Барбарова Н. Г. Проблема реализации положений Европейской хартии местного самоуправления и законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении в субъектах Российской Федерации (на примере Ленинградской области) // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2009. №117.

Европейская Хартия местного самоуправления / European Charter of Local Self-Government. Обнинск, 2003. 88 с.

Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006.

Между тем, большое число европейских стран более тщательно подходили к вопросу ратификации Хартии, пытаясь защитить особенности своих муниципальных и административных систем или обеспечить переходный период.

*Дания*, например, ратифицировала Хартию при условии нераспространения ее действия на Гренландию и Фарерские острова.

*Германия* указала, что в некоторых землях отдельные нормы Хартии не распространяются.

*Греция* отказалась от принципа учета мнения населения при территориальной реорганизации МСУ.

*Армения* не ратифицировала статьи о защите территориальных границ МСУ и соответствии структур и административных средств задачам органов МСУ.

*Австрия* не ратифицировала статью о соответствии структур и административных средств задачам органов МСУ и норму о том, что осуществление публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

*Ирландия* ограничила сферу компетенции Хартии районными советами, городскими советами и поселковыми советами.

*Испания* заявила, что действие Хартии распространяется на всю национальную территорию, но лишь в той мере, в какой статус местной власти регулируется национальным законом о местном самоуправлении. Испания также изначально заявила, что не считает себя связанной п. 2 ст. 3 Хартии в той мере, в какой предусмотренная им система прямых выборов должна быть реализована во всех органах МСУ, на которые распространяется действие Хартии.

Наличие таких изначальных оговорок со стороны России позволило бы вовсе не осуществлять МСУ на отдельных территориях в том объеме и значении, в котором требует Хартия. Но даже в отсутствие оговорок со стороны России **нарушения Хартии не последует, если РФ сохранит МСУ на внутригородских территориях** в ходе изменения принципов организации МСУ в крупных городах. **В положениях статьи 5 Хартии, как и в статье 131 Конституции РФ по ее смыслу, речь тоже идет о защите границ территориальных единиц, признаваемых муниципальными образованиями в рамках установленных национальным законом, а не о запрете изменять принципы территориальной организации МСУ в самом федеральном законе.**



## ПРОТИВОПОКАЗАНИЯ К МЕХАНИЧЕСКОМУ ВЫЧЛЕНЕНИЮ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ ИЗ СИСТЕМЫ МСУ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

### 1. Отсутствие внутри городских округов муниципальных образований «первого уровня»

Согласно №131-ФЗ, городские округа (т.е. муниципальные образования «второго уровня») не могут включать в свой состав другие муниципальные образования, в отличие от иного типа муниципальных образований «второго уровня» - муниципальных районов.

Таким образом, в случае включения городских округов в систему органов государственной власти субъектов РФ для соблюдения требований Конституции РФ **потребуется сформировать (воссоздать) на всей территории городских округов свою систему муниципальных образований** - например, в виде создания **внутригородских муниципальных образований** на базе городских районов или **воссоздания поселений** (в городских округах, созданных по пути присоединения сельских и городских поселений к основному городу).

### 2. Высокий разброс городских округов по численности и площади

В связи с отсутствием в №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четких критериев для наделения городских поселений статусом городских округов к настоящему моменту в разных регионах **сложилась крайне неоднородная территориальная организация МСУ в плане выделения городских округов**. На практике в субъектах РФ имеются, например, городские округа с малой численностью населения и, напротив, городские поселения с высокой численностью населения (см. выше пример города Ангарск).

В случае включения городских округов в систему органов государственной власти субъектов РФ **потребуется введение дополнительных критериев для выделения крупных городов (городских округов) и, видимо, перенарезка границ городских округов и городских поселений** для их балансирования в соответствии с новыми критериями. Впрочем, указанная проблема требует решения безотносительно вопроса о проведении комплексной реформы организации МСУ в крупных городах.

### 3. Проблемы определения компетенции создаваемых органов государственной власти крупных городов и органов МСУ внутригородских муниципальных образований на их территории

Согласно №131-ФЗ, содержание перечня вопросов местного значения городского округа (ст. 16) в настоящее время, по сути, охватывает собой перечень вопросов местного значения поселений (ст. 14) и перечень вопросов местного значения муниципальных районов (ст. 15). **Перенос МСУ на уровень внутригородских муниципальных образований (городских районов) объективно не позволит реализовывать на их территории все нынешние вопросы местного значения городских округов.** Таким образом, если на территории поселений и муниципальных районов население будет пользоваться всем объемом услуг, предоставляемых органами МСУ соответствующего уровня, то население городских округов может оказаться лишено части таких муниципальных услуг.

Перенос государственной власти на уровень городских округов **может создать проблемы и с определением компетенции будущих органов государственной власти** и их структурных подразделений, действующих на территории крупных городов. Исходя из принципов федеративной и административной реформ, одни и те же полномочия не могут закрепляться одновременно и за органами государственной власти, и за органами МСУ.

Из прямого предписания статьи 130 (часть 1) Конституции РФ, устанавливающей, что МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что **вопросы местного значения могут и должны решать именно органы МСУ или население непосредственно**, а не органы государственной власти<sup>5</sup>. На органы государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития МСУ, оказывать содействие населению в осуществлении права на МСУ.

Недопустимость ограничения прав МСУ и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса МСУ (статьи 12 и 130; статья 132, часть 1; статья 133 Конституции РФ). Она связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Федерации (пункт «в»

---

<sup>5</sup> Такая правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ в Постановлениях от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» и др.

статьи 71 Конституции РФ), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам МСУ.

Таким образом, **органы власти «огосударствленных» городских округов не смогут выполнять все нынешние полномочия по решению вопросов местного значения городских округов, и данные полномочия нельзя перевести в качество полномочий органов государственной власти.** В этом случае возникают следующие приоритетные вопросы, требующие решения:

1) какие органы будут осуществлять те полномочия по решению вопросов местного значения городских округов, которые не смогут выполнять органы МСУ внутригородских муниципальных образований?

2) какими полномочиями в этом случае наделять создаваемые органы государственной власти городских округов?

3) какие вопросы из числа тех, которые в 2003 году были отнесены в перечень вопросов местного значения, за прошедшие 10 лет изменили свою природу и уже не могут быть отнесены к вопросам, решение которых осуществляется населением и органами МСУ самостоятельно, без участия органов государственной власти (например, является ли по-прежнему вопросом сугубо местного значения вопрос об организации школьного образования в условиях административного объединения школ из разных муниципальных образований)?

#### **4. Иные проблемные вопросы, возникающие при переносе государственной власти на «второй уровень» МСУ**

Возможной стратегией реформы может быть отказ от осуществления МСУ не только на уровне городских округов, но и на уровне муниципальных районов, т.е. от «второго уровня» МСУ в целом. Но **перенос осуществления государственной власти на уровень муниципальных районов может создать проблемы с реализацией ряда полномочий на поселенческом уровне**, тесно связанном с районным звеном МСУ. Если же решение на районном уровне инфраструктурных вопросов, т.е. вопросов ЖКХ, здравоохранения, образования, социальной защиты и других, присущих местному самоуправлению, целиком перевести на государственную основу, то сам институт МСУ в сельских поселениях может оказаться под угрозой выхолащивания полномочий.

**Нельзя не учитывать социальных рисков, прежде всего, угрозы межнациональных конфликтов, которые может спровоцировать изменение модели МСУ в отдельных регионах. Очаги межнационального напряжения могут возникнуть в тех случаях, когда перенос государственной власти субъекта РФ на уровень муниципального района или городского округа, являющегося территорией компактного проживания этнического меньшинства, будет восприниматься меньшинством как «посягательство» преобладающего в органах власти субъекта РФ этноса на свою муниципальную автономию. Возникнут опасения назначения главой городского округа представителя «чужого» этноса и т.п.**

## ВОЗМОЖНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ МСУ В КРУПНЫХ ГОРОДСКИХ ОБРАЗОВАНИЯХ

### **Модель №1: создание территориальных органов государственной власти вместо нынешнего «второго уровня» МСУ**

1. В предлагаемой модели каждый субъект РФ будет состоять из определенного числа **административно-территориальных единиц – городов и административных районов.**

В большинстве случаев их основу составят нынешние муниципальные образования «второго уровня» - **городские округа и муниципальные районы, которые таким образом полностью выводятся с уровня МСУ.** Но не везде городской округ будет преобразован в город, а муниципальный район – в административный район: в частности, в отдельных регионах искусственно, без естественных социально-экономических предпосылок, укрупненные городские округа целесообразно разукрупнить обратно на город и район.

При упразднении городских округов **сохранение муниципальных районов в качестве самостоятельного «второго уровня» МСУ представляется нежелательным,** так как приведет к еще большей асимметрии системы МСУ в России и конкуренции органов МСУ муниципальных районов с территориальными органами государственной власти субъекта РФ в городах.

2. В рамках подобной модели **МСУ будет осуществляться только на «низовом» уровне** в границах городов и административных районов. Статусом муниципальных образований будут обладать:

**действующие городские и сельские поселения** – муниципальные образования «первого уровня» (если речь идет о преобразовании муниципальных районов);

**воссозданные сельские поселения** как самостоятельные муниципальные образования «первого уровня» (если речь идет о преобразовании укрупненного городского округа, ранее вобравшего в себя ряд поселений, остающихся сельскими по своей сути);

**специально создаваемые внутригородские муниципальные образования** на базе существующего административно-территориального деления крупных городов (если речь идет о преобразовании городских округов).

Также **потребует закрепления муниципальный статус межселенных территорий,** которые сегодня входят только в состав муниципального района, т.е. в систему МСУ «второго уровня». При упразднении МСУ в

муниципальных районах межселенные территории, не входящие в границы поселений, выпадут из системы МСУ, что будет противоречить обязательствам России по Европейской хартии. В силу малой плотности населения на межселенных территориях, их большой площади и особого экологического и агропромышленного значения (леса, пашня и т.п.), возможно не «разрезать» их между прилегающими поселениями, а **придать межселенным территориям муниципальный статус, но с сокращенным перечнем вопросов местного значения** по сравнению с поселениями и внутригородскими образованиями. Основные управленческие функции на межселенных территориях смогут выполнять районные органы государственной власти субъектов РФ.

В рамках такой модели **органам МСУ оставшегося «первого уровня» предстоит решать исключительно хозяйственные вопросы.** Вопросы образования, здравоохранения, жилищного строительства и тому подобные (то есть вопросы реализации политики и комплексного проектного управления на территории, входящей за границы одного поселения) должны быть полностью отнесены к ведению административных районов и городов.

**3. Управленческий каркас** в городах и административных районах субъектов РФ создают **районные и городские государственные администрации.** Их главы назначаются губернатором - всенародно избранным высшим должностным лицом субъекта РФ.

**Целесообразно обеспечить элементы выборности и подотчетности населению глав районных и городских государственных администраций,** что частично компенсирует утрату прямой выборности глав упраздняемых городских округов и районов (там, где она существует) или даже позволит расширить подотчетность населению (там, где прямые выборы глав МСУ уже были отменены ранее). Это позволит соответствовать духу инаугурационного Указа Президента РФ о расширении перечня выборных муниципальных должностей.

Так, возможно наделение главы городской и районной администрации «полусвободным» мандатом с **обязанностью периодических отчетов перед населением и представительными органами МСУ «первого уровня»** на его территории, а также **правом избирателей или представительных органов МСУ потребовать у губернатора его досрочного отзыва** (например, в случае выражения недоверия по итогам работы за год).

В целях учета «местной» составляющей административного округа (национально-культурная самобытность, иная специфика) можно предусмотреть механизмы **мягкого согласования представительными**

органами МСУ «первого уровня» кандидатуры главы государственной администрации, предлагаемой губернатором, - через голосование о доверии представленной кандидатуре и его программе.

Также целесообразно предусмотреть **согласование представительными органами МСУ кандидатуры профильного заместителя главы городской или районной администрации** по вопросам взаимодействия с органами МСУ.

4. Управленческий каркас на уровне МСУ также должен будет претерпеть изменения. Упразднение МСУ в городских округах и муниципальных образованиях потребует **упразднения городских дум и районных советов (представительных органов МСУ «второго уровня»)** в их нынешнем виде. В городских округах это будет компенсировано введением прямой выборности представительных органов власти внутригородских муниципальных образований, что будет соответствовать требованиям инаугурационного Указа Президента о расширении перечня выборных муниципальных должностей.

Кроме того, **после принятия «закона Клишаса»** и уже начавшегося в ряде субъектов РФ перехода на систему выборов ЗС с преобладанием одномандатных округов **каждый городской или административный район получит своего персонального представителя (или даже нескольких) в законодательном органе субъекта РФ**, избранного по одномандатному округу на территории данного района.

Также представляется возможным **предусмотреть в регионах модель, при которой представительные органы МСУ «первого уровня» (или выбранные ими из своего состава делегаты) будут допущены к обсуждению в ЗС** вопросов регулирования развития территории их районов. Это может быть учет ЗС отзывов представительных органов МСУ «первого уровня» на законопроекты, касающиеся развития территории их района; механизм расширенных совместных или выездных заседаний ЗС и представительных органов МСУ «первого уровня»; иные механизмы, определяемые на уровне субъекта РФ.

В ходе реформы целесообразно **оптимизировать структуру сохраняемых органов МСУ «первого уровня»**, пойдя по пути интеграции правотворческих (представительный орган МСУ) и исполнительных (глава администрации муниципального образования) функций в одном органе, избираемом населением по мажоритарной избирательной системе и подотчетном населению. Общим правилом для МСУ «первого уровня» должен стать переход к избранию главы муниципального образования из состава депутатов муниципального представительного органа.

## **Модель №2: «городские агломерации» как новый вид муниципальных образований с рамочным регулированием на уровне федерального законодательства**

1. Альтернативой переносу государственной власти на нынешний уровень МСУ «второго уровня» может стать дополнение существующего перечня муниципальных образований **новым видом муниципального образования – «городской агломерацией».**

Такие муниципальные образования могли бы создаваться, прежде всего, **из числа административных центров субъектов РФ, а также из состава городских округов с высоким уровнем фактической урбанизации** (городской округ не укрупнен искусственно за счет сельских по своей сути территорий) и на основе учета мнения их населения. Для определения границ возможной территории городской агломерации должны учитываться как показатель плотности населения и статистика по маятниковой миграции, так и показатели транспортной доступности разных частей территории агломерации, наличие или утвержденные проекты создания крупных зон приложения труда на территории агломерации (технопарки и т.п.) и другие инфраструктурно-экономические параметры.

Как муниципальное образование особого уровня городские агломерации могут получить в свое ведение **дополнительные вопросы местного значения в ряде сфер деятельности** – промышленной и научно-технической политике, здравоохранении, высшем и среднем профессиональном образовании, дорожном строительстве и др. и связанные с этим дополнительные полномочия<sup>6</sup>.

2. В отличие от городского округа для агломерации **целесообразно предусмотреть возможность наличия самостоятельных муниципальных образований «низового» уровня**, чтобы сохранить местное самоуправление на уровне поселений, вошедших в ее состав и избежать проблемы территориальной недоступности местной власти, которая сегодня характерна для ряда крупных городских округов, не обладающих правом иметь в своем составе поселения. Такие поселения могут быть преобразованы во **внутриагломерационные муниципальные образования** со ссылкой на Европейскую хартию городов II (принята в 2008 г.)<sup>7</sup>.

Вопросы выделения таких внутригородских муниципальных образований, их количества и полномочий по решению вопросов местного

<sup>6</sup> Такая рекомендация уже содержится в проекте «Основных направлений развития механизмов местного самоуправления в РФ на среднесрочный период», в целом поддержанном в ходе недавнего Всероссийского Съезда муниципальных образований.

<sup>7</sup> Рекомендует, чтобы городские агломерации имели в своем составе внутригородские муниципальные образования как еще один особый вид муниципалитетов.



значения могли бы устанавливаться законами субъектов РФ индивидуально, с учетом мнения представительных органов городских агломераций и исходя из принципа обеспечения единства городского хозяйства. Такой подход обеспечил бы более широкое участие субъектов РФ в территориальной организации МСУ на уровне городских агломераций и снизил бы их возможные конфликты с органами власти таких городов.

Проблема избыточно укрупненных городских округов, актуальная сегодня в контексте трудностей обратной связи между населением и органами власти таких МСУ, после введения «городских агломераций» как нового типа муниципальных образований, как представляется, утратит свою остроту. **Оставшиеся городские округа не будут являться столь крупными по численности и площади, и для них можно сохранить нормы о недопустимости создания в их составе «низовых» муниципальных образований.**

3. Создание городской агломерации как нового типа МСУ с внутриагломерационными муниципальными образованиями **позволяет использовать одну из зарубежных моделей управления агломерацией, которая предполагает преобладание органов государственной власти региона в управлении агломерацией**<sup>8</sup>. В такой модели управления могут быть решены задачи по передаче вопросов комплексного развития городских территорий на государственный уровень с муниципального, но без упразднения «второго уровня» МСУ как такового.

В этом случае **участие государственной власти субъекта РФ в управлении агломерацией** может обеспечиваться следующим образом:

1) В целях обеспечения единства городского хозяйства **создается администрация агломерации, глава которой назначается главой субъекта РФ с учетом мнения представительного органа агломерации.**

2) В данной модели представительный орган всей агломерации – **городская дума – сохраняется, а не упраздняется** (как в случае модели №1). Однако целесообразно перейти на **непрямые выборы депутатов городской думы** из состава депутатов представительных органов внутриагломерационных образований. В такой конструкции населением

<sup>8</sup> Эксперты выделяют 4 базовых модели управления городскими агломерациями за рубежом:

1) одноуровневая агломерация без низовых муниципальных образований;

2) двухуровневая агломерация с различными вариантами распределения полномочий между органами управления первого и второго уровней (директивное, договорное, с прямым управлением центральным ядром агломерации с «верхнего» уровня агломерации и др.);

3) фрагментированные договорные агломерации;

4) двухуровневые агломерации под управлением региональных властей. Примером такой агломерации в федеративных государствах считается агломерация Гвадалахара в Мексике.

См. подробнее: Миронов Н.М. «Городские агломерации: зарубежный опыт» // Местное право, 2009, номер 5-6.

напрямую избираются «свой» депутат ЗС субъекта РФ по одномандатному округу («закон Клишаса» позволяет увеличить их число) и «свой» депутат МСУ на «первом уровне», наиболее близком к жителям и понятном им. По результатам же не прямых выборов каждая внутриагломерационная территория оказывается представлена в городской думе депутатом из своего состава, имеющим наибольший авторитет и уровень компетенции.

3) Для обеспечения подотчетности руководства администрации агломерации населению могут быть закреплены **нормы о ежегодных публичных отчетах** перед представительными органами власти и/или населением, а также **возможности отзыва** главы администрации представительным органом власти и/или населением (по их представлению, например, после выражения недоверия).

4) Компетенция администрации агломерации, система ее взаимоотношений с органами МСУ, круг полномочий органов МСУ городской агломерации по решению вопросов местного значения **регулируются отдельными законами субъектов РФ с учетом региональной специфики.**

5) Общим правилом может стать **фактическое сворачивание прямой выборности глав внутриагломерационных муниципальных образований** и переход к их избранию из состава представительных органов МСУ «первого уровня».

4. **Рамочное федеральное правовое регулирование создания городских агломераций** может быть осуществлено двумя способами:

1) **Принятие рамочного федерального закона, направленного на определение статуса городских агломераций<sup>9</sup>** (ФЗ «О городских агломерациях») при одновременном внесении **отсылочных норм в №131-ФЗ** и корректировке его главы II, посвященной принципам территориальной организации МСУ.

2) **Введение в №131-ФЗ понятия «городская агломерация»,** определение которого будет содержать критерии отнесения городских округов и поселений в состав агломерации, и **новой статьи 82.3 «Особенности организации местного самоуправления в городских агломерациях».** Содержание этой статьи будет отчасти перекликаться с содержанием ст. 79 «Особенности организации местного самоуправления в субъектах РФ - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге», относя на уровень субъектов РФ регламентацию большинства конкретных вопросов организации МСУ в агломерациях.

<sup>9</sup> Наподобие ФЗ «О статусе наукоградов», Закона РФ «О закрытых административно-территориальных образованиях», ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

## Необходимые управленческие решения на переходный период

1. Представляется оптимальным такой подход к осуществлению реформы, который позволит **провести ее в режиме пилотирования на уровне нескольких субъектов РФ**, относящихся к различным типам регионов по своим характеристикам (субъекты РФ из числа республик, сложносоставные субъекты РФ, субъекты РФ со сложившимися де-факто межрегиональными агломерационными зонами, регионы-доноры и регионы-реципиенты и т.п.).

**«Агломерационная модель»** позволяет в большей степени использовать тактику пилотирования реформы, протестировав на уровне отдельных субъектов РФ различные модели участия государственной власти в управлении агломерацией и поиска баланса между государственным управлением и самоуправлением.

**Модель, предполагающая ликвидацию МСУ на «втором уровне»**, должна реализовываться **сразу на уровне отдельно взятого региона в целом**, а не в отдельных муниципальных образованиях (что возможно при выборе «агломерационной модели»).

2. Представляется целесообразным **завершить создание на практике новой системы МСУ (по РФ в целом или в отдельных пилотных регионах) до середины-конца 2015 года**.

С экономической точки зрения, такие сроки реформы позволят учесть новую конфигурацию налоговой системы и межбюджетных трансфертов при подготовке проекта бюджета на 2016-2018 гг.

С политической точки зрения, преобразования системы МСУ и перераспределение полномочий между местным и региональными уровнями власти целесообразно завершить, как минимум, за год до выборов депутатов Госдумы РФ и совмещенной с ними большой региональной избирательной кампании (в 2016 году также истекают полномочия более двух десятков региональных парламентов и около двух десятков глав субъектов РФ).

В этих условиях представляется желательным **принятие поправок в законодательство до конца весенней парламентской сессии 2014 года**, особенно если будет выбран курс на одновременное проведение реформы в большом числе субъектов РФ.

3. **В регионах необходимо обеспечить мораторий на преобразования в системе МСУ на период разработки и утверждения законодательства о реформе МСУ**. Процессы укрупнения муниципальных образований и объединения их в большие городские округа (с упразднением поселений как органов МСУ) или перенарезки границ существующих муниципальных образований могут войти в противоречие с теми задачами, которые придется

решать после принятия поправок в №131-ФЗ. Потребуется разукрупнение искусственно укрупненных городских округов, восстановление муниципальных образований «первого уровня» в упраздняемых городских округах, изменение границ муниципальных образований в случае выделения муниципальных образований в городскую агломерацию и т.п.

**4. Требуется особого внимания со стороны федеральных органов власти и региональных властей долговая политика крупных муниципалитетов в 2014-2015 гг.** В поисках финансирования на выполнение своих обязательств в социально-экономической сфере и развитие городских территорий ряд городов запланировали рост заимствований на рынке в ближайшие 2 года. Уже по итогам 2012-2013 гг. эксперты отмечают рост долговой нагрузки на бюджеты ряда городов, а не только на региональные бюджеты. В случае реализации реформы по модели №1 бюджетам субъектов РФ может потребоваться принять на себя незапланированную задолженность муниципалитетов своего региона, что способно резко ухудшить кредитные и бюджетные рейтинги самих субъектов РФ.

**5. В ожидании реформы в муниципалитетах может происходить снижение уровня ответственности и прозрачности в ходе распоряжения земельными участками, помещениями и т.п. потенциальными доходными источниками, а также в политике размещения муниципального заказа.** Стоит ожидать в отдельных муниципалитетах роста числа приватизационных сделок по тем объектам недвижимости, которые в будущем должны будут перейти в распоряжение органам государственной власти субъекта РФ, если реформа будет реализована по модели упразднения МСУ «второго уровня».

**Поэтому в ближайший год контрольно-надзорным органам потребуется усилить контроль за имущественными сделками городских округов и муниципальных районов.**

**6. Предстоит учитывать социальные риски сокращения муниципальной занятости на местах, особенно если реформа пойдет по модели упразднения муниципальных образований «второго уровня» и с интеграцией правотворческих и исполнительных функций в одном органе МСУ «первого уровня».** Большое число муниципальных образований обеспечивает части населения гарантированную занятость в муниципальных органах, что особенно важно на депрессивных территориях. **Оптимизация муниципальной сферы может привести к высвобождению части муниципальных работников,** что потребует мер по стимулированию их трудоустройства.

Кроме того, реформа, особенно по модели упразднения муниципальных образований «второго уровня», **может привести к увеличению числа региональных чиновников** за счет сокращаемых муниципальных ставок. Учитывая разный уровень оплаты труда в муниципальных и региональных органах власти, возникнут **предпосылки для объективного роста административных расходов бюджетов субъектов РФ.**

7. В ходе реформы МСУ необходимо выстраивание более **четкой и прозрачной модели расщепления налоговых поступлений по федеральным и региональным налогам и сборам между бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований.** Реформа МСУ должна иметь в качестве одной из целей закрепление за соответствующими бюджетами собственных источников налоговых доходов в соответствии с их уточненными полномочиями, по принципу **«один налог или сбор – один бюджет».**

Реформа МСУ и связанная с ней налоговая реформа должна создать систему налоговых стимулов для привлечения инвесторов на реализацию крупных инвестиционных проектов межмуниципального уровня (создание новых производственных зон, технопарков и пр.), разрешить споры о том, в чей бюджет должны идти поступления по НДФЛ при маятниковой миграции работников между соседними муниципальными образованиями, снять проблему установления заниженных трансфертов из бюджетов субъектов РФ в бюджеты городских округов, являющихся налоговыми донорами и т.п.

8. Реформирование МСУ по модели упразднения муниципальных образований «второго уровня» **потребуется изменения порядка выборов глав субъектов РФ и используемой на них модели «муниципального фильтра».**

В настоящее время «муниципальный фильтр» во всех регионах, кроме городов федерального значения, прямо привязан к двухуровневой системе МСУ, включая в себя следующие элементы:

- *фильтр «первого и второго уровня»* - доля подписей от суммарного числа всех муниципальных депутатов и глав муниципальных образований (и поселенческого уровня, и «второго уровня»), избираемых на прямых выборах;
- *фильтр «второго уровня»* - доля подписей от суммарного числа муниципальных депутатов и глав муниципальных образований «второго уровня», избираемых на прямых выборах;
- *географический охват фильтра «второго уровня»* - необходимость, чтобы среди этих подписей муниципальных

депутатов «второго уровня» было хотя бы по одной подписи от 75% муниципальных образований «второго уровня» в регионе (городских округов и муниципальных районов)<sup>10</sup>.

В случае создания в России одноуровневой системы МСУ из системы «муниципального фильтра» на выборах губернатора исчезнут второй и третий элементы. **Подписи придется собирать только в поселковых советах и советах внутригородских муниципальных образований, тогда как сейчас основная конкуренция в регионах разворачивается за подписи районных и городских депутатов.**

Перенос на поселения требования охватить подписями 75% всех муниципальных образований представляется избыточным и во многих регионах технически неосуществимым (минимальное число требуемых подписей окажется ниже минимально необходимого охвата районов). Поэтому возникнет **потребность вернуться к вопросу о снижении значения «муниципального фильтра» либо по числу требуемых подписей (до 2-3%), либо по географическому охвату (получить подписи не в 75%, а в половине муниципальных образований региона)**<sup>11</sup>. Таким образом, переход на одноуровневую модель МСУ может стать институциональной предпосылкой к демократизации системы прямых выборов губернаторов.

---

<sup>10</sup> Для иллюстрации приведем пример. На сегодняшний день в Курганской области, где выборы губернатора пройдут в 2014 году, действуют 458 муниципальных образований, из которых 24 муниципальных района и 2 городских округа. В области имеется 3952 депутата муниципального уровня, из них 414 – уровня районов и городских округов. Общее число депутатов вместе с главами муниципалитетов, избранных на муниципальных выборах, – 4409 человек. Значения муниципального фильтра в регионе установлены на уровне 6%.

Таким образом, «муниципальный фильтр» сегодня будет иметь следующие значения (*расчеты предварительные, не учтены возможные изменения в уставах и т.п.*):

- 1) фильтр «первого и второго уровня» - кандидатам потребуется представить не менее 265 подписей;
- 2) фильтр «второго уровня» - кандидатам потребуется в числе этих 265 подписей иметь не менее 25-26 подписей депутатов и главам МСУ «второго уровня»;
- 3) географический охват – эти 25-26 подписей «второго уровня» должны охватить хотя бы 20 районов и/или городских округов.

<sup>11</sup> [Соответствующие предложения уже содержались в докладе ИСЭПИ по итогам губернаторских выборов 14 октября 2012 года.](#)