

УДК 342.25

*Ляшенко Максим Олегович,  
магистрант, Костромской государственной университет, г. Кострома*

*Lyashenko Maxim Olegovich,  
postgraduate, Kostroma state University, Kostroma  
lyashenko\_m95@mail.ru*

*Мельников Иван Николаевич,  
кандидат юридических наук,  
Костромской государственной университет, г. Кострома*

*Melnikov Ivan Nikolaevich,  
candidate of law, Kostroma state University, Kostroma  
melnikk44@gmail.com*

## **ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **BASIC PRINCIPLES OF ACCELERATION OF MUNICIPAL EDUCATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*В данной статье освещены основные положения, касающиеся процесса укрупнения муниципальных образований на территории Российской Федерации. Выведены основные принципы укрупнения муниципалитетов в соответствии с действующим законодательством.*

*This article highlights the main provisions regarding the process of consolidation of municipalities in the territory of the Russian Federation. The basic principles of enlargement of municipalities in accordance with applicable law are derived.*

*Местное самоуправление, муниципальные образования, принципы укрупнения муниципальных образований.*

*Local self-government, municipalities, principles of consolidation of municipalities.*

Процесс укрупнения муниципальных образований, происходящий на данный момент в Российской Федерации, представляет достаточно сложный механизм, для характеристики которого необходимо выделить основные принципы, касающиеся данного вопроса.

Муниципалитеты в РФ входят в систему органов местного самоуправления (далее по тексту – МСУ). МСУ представляет собой публичную власть граждан, проживающих в каком-либо административно-территориальном образовании, необходимую для самоорганизации и деятельности таких граждан. Основной целью создания МСУ во всех странах является создание для населения условий, при которых возрастает его политическое участие в делах государства, а также улучшение социальных, общественных и иных условий проживания.

Согласно официальным данным Федеральной службы государственной статистики муниципалитетов на 2010 год было более 23 907 [7], а на 2018 год согласно данным этого же ведомства уже 21 495 [8]. Это происходит, в том числе, и по причине укрупнения муниципалитетов. Другими факторами является отток населения, преобладание смертности над рождаемостью.

Органы МСУ не входят в систему государственных органов власти. Государство не имеет права влиять на работу МСУ в случае если она не выходит из пределов их компетенции. Общепризнанной является точка зрения, согласно которой принято считать, что местное население имеет более глубокие сведения о проблемных вопросах, возникающих в муниципалитетах, и, следовательно, способно решить их лучшим образом [6, с. 113].

Правовые основы МСУ прописаны в различных федеральных законах, уставах муниципалитетов, международных договорах РФ, но основными являются Конституция Российской Федерации [5], Европейская Хартия местного самоуправления [4] и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11] (далее – Федеральный закон № 131), которые в настоящее время определяют основы и базовые начала МСУ в РФ, а также конкретизируют правовое регулирование в рамках работы органов МСУ.

В Федеральном Законе № 131 закреплены порядок и случаи, в соответствии с которыми происходит преобразование муниципалитетов. В данном процессе основное значение имеют разные факторы, главными из которых являются количество населения, плотность его проживания, различные особенности территорий. Отметим, что по воле проживающего населения муниципальные образования также могут объединяться или разъединяться. Инициатива о проведении этих процедур исходит от граждан, проживающих в том или ином населенном пункте, органов МСУ, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти [9, с. 21].

Если говорить о преимуществах процесса укрупнения муниципальных образований, то основным положительным моментом можно назвать тот факт, что в процессе преобразования муниципалитетов может быть решена задача обеспечения эффективного экономического развития, увеличения ресурсного потенциала вновь образованного муниципалитета. Вследствие этого у нового объединенного муниципалитета могут появиться конкурентные преимущества, а также финансовая самостоятельность. Однако это происходит не всегда, что будет отмечено ниже.

Что касается недостатков укрупнения, то, во-первых, как известно, в основном в процессе укрупнения принимают участие малые населенные пункты. Если этот процесс продолжит набирать обороты, то в итоге это может привести к их упразднению, что противоречит концепции местного самоуправления, а также самой логике МСУ. Сохранение малых городов, поселений необходимо, если мы хотим сохранить двухуровневую структуру МСУ и сельские территории как таковые. Их существенное уменьшение может повлечь за собой существенные социальные риски.

Таким образом, можно выделить основные принципы укрупнения муниципальных образований в России.

Принцип ведущей роли населения в процессе укрупнения муниципалитетов. Его смысл заключается в том, что укрупнение должно происходить преимущественно по инициативе граждан, их населяющих, а государство не может напрямую влиять на принятие такого решения, но может различными способами стимулировать муниципальные образования к этому, например, в случае положительного решения об объединении помогает покрыть расходы, связанные с этим процессом.

В России это происходит не всегда. Например, в 2018 году при преобразовании Можайского муниципального района Московской области в городской округ жители сельских поселений Борисовское и Порецкое, а также ряда других выступили против отмены статуса муниципального образования, полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления [1, с. 121].

Принцип целесообразности, который заключается в том, что должно быть проведено исследование, указывающее на причины укрупнения и проблемы, которые могут из этого возникнуть в дальней и ближайшей перспективе, исследовано географическое и природно-климатическое положение муниципалитета.

Принцип соблюдения экономических факторов. Этот принцип взаимодействует с принципом целесообразности, но опирается на экономическую составляющую. Должны быть установлены различные характеристики, присущие тем или иным муниципальным образованиям. Например, одним муниципалитетам присуща торговля, а в других сосредоточены промышленные предприятия. Кроме того, если укрупнение приведет к еще большему дефициту бюджета, чем до него, то не следует начинать данный процесс. Так, в 2018 году к городу Переславлю-Залесскому Ярославской области присоединили три сельских поселения. Местные депутаты считают этот опыт негативным. Член фракции «Справедливая Россия» Сергей Хабибулин, заседавший в городской думе Переславля-Залесского, говорит, что объединенный бюджет уменьшился на 30 %, хотя в правительстве области обещали дополнительно 300 млн руб. [2, с. 5].

Принцип соблюдения социальных факторов. В ходе этого принципа должны быть учтены потребности населения в социальных благах, в которые входят государственные услуги, услуги медицинского характера, услуги бытового характера.

Симон Кордонский, заведующий проектно-учебной лабораторией муниципального управления Высшей школы экономики в результате проведенного исследования сделал вывод, что на данный момент в процессе укрупнения участвуют населенные пункты, где всего один участковый на 30 поселений, в которых насчитывается 20 тысяч жителей. Похожая ситуация обстоит с больницами. Кроме того, после укрупнения практически все государственные органы переедут из сел и маленьких городов в административные центры новых округов, что затруднит доступ населения к госуслугам [3, с. 3].

Принцип соблюдения географических и природно-климатических факторов. В процессе укрупнения муниципальных образований нередки ситуации,

когда проведенные преобразования существенно ухудшают транспортную доступность муниципалитета. Кроме того, население не всегда может легко получить социальные услуги. Это происходит из-за того, что практически всегда при укрупнении муниципалитетов оптимизируется их экономическая составляющая, о чем было сказано, рассматривая предыдущий принцип.

Исследование, проведенное Институтом экономики города под названием «Территориальная доступность местного самоуправления в РФ» и представленное в Общественной палате сообщает нам, что жители населенных пунктов, расположенных на расстоянии 15 км от центра муниципального образования, испытывают затруднения в плане их доступности. В исследовании учитываются климатические условия, качество дорожного полотна, работа общественного транспорта. Например, в процессе укрупнения муниципалитетов ухудшилась ситуация в Нижегородской области, где транспортная доступность затруднена для 18,1 % населенных пунктов. В случае, если населенный пункт расположен в 25 км, то ситуация с транспортной доступностью приобретает критический характер. Например, в Волгоградской области число таких поселений достигает 1,5 %, а в Ульяновской 1,9 % [10].

Резюмируя вышесказанное, отметим, что эти принципы должны находиться в тесной взаимосвязи. По нашему мнению нельзя ограничиться каким-либо одним принципом. При их соблюдении польза от укрупнения муниципалитетов только возрастет, а жители заметят улучшения во всех случаях. Кроме того, это должны быть не просто декларативные принципы, а четко определенный нормативный порядок.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Благов Ю. В. Укрупнение муниципальных образований в новейшее время // Правоприменение. – 2018. – № 3. – С. 117–124.
2. Городецкая Н. Н. В округе первом // Коммерсантъ. – 2018. – 8 февраля.
3. Городецкая Н. Н. Поселения с трудом вписываются в городские округа // Коммерсантъ. – 2017. – 28 июля.
4. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Информационно-правовая система «Законодательство России» – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.09.19).
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) по состоянию на 21.04.2014 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 4. – Ст. 4398.
6. Пешин Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. пособие для вузов. – М. : Юрайт, 2011. – 212 с.
7. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» – 2010 г. // Федеральная служба государственной статистики : офиц. сайт. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 03.09.2019).
8. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» – 2018 г. // Федеральная служба государственной статистики : офиц. сайт. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 03.09.2019).

9. Стрижкина И. В. Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости БелГУ. – 2015. – № 7. – С. 20–29.

10. Территориальная доступность местного самоуправления в РФ // Институт экономики города : офиц. сайт. – URL: <https://www.urbanecomics.ru> (дата обращения: 03.09.2019).

11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 01.09.2019) // Информационно-правовая система «Законодательство России». – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.09.2019).