ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

PROBLEMS OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND MANAGEMENT

Развитие территорий. 2022. № 2. С. 69—73.
Territory Development. 2022;(2):69—73.

Проблемы развития экономики и управления

Научная статья
УДК 330.8
DOI: 10.32324/2412-8945-2022-2-69-73

НИ В ГОРОДЕ ИВАН, НИ В СЕЛЕ СЕЛИФАН (ПАРАДОКСЫ НОВОГО ПОДХОДА К ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)

Александр Васильевич Новокрещёнов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Российская Федерация, novokreshchenov-av@ranepa.ru

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о соотношении понятий «административно-территориальное деление» и «территориальная организация местного самоуправления». Регулярные изменения в определении понятия «городской округ», установление новых типов муниципальных образований создают путаницу, в которой не могут разобраться не только рядовые граждане, но и представители органов власти. Нередко в уставах городских округов можно встретить понятие «Глава города», хотя в городской округ кроме города входят еще с десятков сельских населенных пунктов. У жителей сел, вошедших в городской округ, возникает недоумение, теперь они уже горожане или по-прежнему селяне. Автор предлагает пересмотреть понятие «административно-территориальная единица» применительно к городам, районам, поселкам, селам, поскольку никаких административных решений они не принимают, а являются лишь местом пребывания федеральных государственных органов.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, территориальная организация местного самоуправления, городской округ, город, рабочий поселок, район, населенный пункт

Для цитирования: Новокрещёнов А. В. Ни в городе Иван, ни в селе Селифан (парадоксы нового подхода к территориальной организации местного самоуправления) // Развитие территорий. 2022. № 2. С. 69—73. DOI: 10.32324/2412-8945-2022-2-69-73.

Problems of economic development and management

Original article

NEITHER IN THE CITY OF IVAN, NOR IN THE VILLAGE OF SELIFAN (PARADOXES OF A NEW APPROACH TO THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT)

Alexander V. Novokreshchenov

Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russian Federation, novokreshchenov-av@ranepa.ru

Abstract. The article considers the issue of relationship between the concepts of 'administrative-territorial division' and 'territorial organization of local self-government'. Regular changes in the definition of the concept 'city district', setting up new types of municipalities create confusion, where not only ordinary citizens but also authority figures are in no state to deal with. Quite frequently in city districts' charters one can come across the notion 'head of city' whereas the city district apart from the city embraces a dozen rural settlements. The residents of villagers are puzzled if they are now citizens or continue to be villagers. The author proposes to reconsider the concept 'administrative-territorial unit' when applied to cities, rayons, settlements, villages as no administrative decisions are taken by them as they are just a seat for federal state bodies.

Keywords: administrative-territorial division, territorial organization of local self-government, city district, town, work settlement, rayon, locality

For citation: Novokreshchenov A.V. Neither in the city of Ivan, nor in the village of Selifan (paradoxes of a new approach to the territorial organization of local self-government). *Territory Development*. 2022;(2):69—73. (In Russ.). DOI: 10.32324/2412-8945-2022-2-69-73.

Административно-территориальное деление и территориальная организация местного самоуправления — понятия, казалось бы, совершенно очевидные, но по мере беспрерывно идущих изменений в определении городских округов, возникновения новых типов муниципальных образований многое становится непонятным не только жителям населенных пунктов, но и специалистам, представителям органов власти. Например, жители Кольцово Новосибирской области, получившего всероссийскую, а может даже всемирную, известность в связи с созданием центром «Вектор» вакцины «ЭпиВакКорона», не всегда могут объяснить, где они живут. С одной стороны, в рабочем поселке, но с другой стороны, в городском округе, поскольку все наукограды отнесены к такому типу муниципального образования, как городской округ, а поселок Кольцово — наукоград.

В социологии хорошо известны и подробно описаны специфические особенности жителей города и деревни. Что за социальная категория живет сейчас в городских округах, в населенных пунктах, которые входят в их состав? Для социологов открывается новое перспективное поле деятельности. Вопрос этот возникает не из простого любопытства, тут много проблем и социального и даже материального плана. Но об этом позже.

Известный специалист в области федеративного и муниципального управления, доктор юридических наук И. Бабичев, уже неоднократно поднимал вопрос, касающийся таких понятий, как город, район, село, поселок, деревня [1]. Эти понятия с течением времени видоизменяются и приобретают несколько иной смысл. Нужно соответствующее толкование. Идущая во всем мире так называемая метрополитанизация, другими словами «расползание городов», приводит к тому, что невозможно определить, где заканчивается город, начинается село или возникает другой город. Все это сливается в одну урбанизированную массу. Только представить себе: Токио насчитывает около 40 млн жителей. Метрополисом считается город с численностью жителей не менее 15 млн [2]. У нас в России к этой категории, пожалуй, можно отнести только Москву. Но, как говорится, процесс пошел. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в последней редакции резко раздвинул границы городского округа, открыв путь к собиранию под одну крышу большого числа населенных пунктов, главное, чтобы там в совокупности было не менее $\frac{2}{3}$ городского населения. Сегодня для обозначения территориального деления в Российской Федерации в русском языке уже не хватает слов. Это и регион, и агломерация, и экономический район, и федеральный округ, и макрорегион. Вот, скажем, регион. Мы всегда понимали слово «регион» как географическое понятие. Например, Урал, Западная Сибирь, Дальний Восток и т. д. Теперь регионом называют субъект Российской Федерации. Но субъект

Российской Федерации — государственное образование, имеющее свою строго определенную, законодательно закрепленную территорию, парламент, правительство, высшее должностное лицо исполнительной власти, бюджет, законодательство и другие признаки государства. Какой же это регион? В принципе регионами можно называть края, области, районы, другие территории. На их основе создаются субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Например, всем известно, что Тюменская область, сама являясь субъектом Российской Федерации, включает в свой состав еще два субъекта Российской Федерации: Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ. «В Уставе Тюменской области содержится положение о том, что в состав области входят Ханты-Мансийский и Ямало-ненецкий автономные округа. При этом добавляется, что они являются равноправными субъектами Российской Федерации» [3, с. 131]. Может быть, укоренившееся представление о том, что единица административно-территориального деления обязательно принимает политические и иные решения, пересмотреть? В этом понятии слово «административное» предполагает некий управленческий смысл. Но Тюменская область никаких политических и иных решений не принимает. Решения принимают субъекты Российской Федерации, находящиеся на ее территории. То же самое и в отношении районов, городов, поселков и сел. Они никаких административных решений не принимают. Например, город и городской округ совсем не одно и то же, а при формировании городского округа «Город Барнаул» в его состав, кроме самого города, в соответствии с общероссийским классификатором объектов административно-территориального деления (ОКАТО) вошли два поселка и в соответствии с общероссийским классификатором территорий муниципальных образований (ОКТМО) еще 24 населенных пункта [4]. Таким образом, территория городского округа стала в разы превосходить территорию города. Никаких решений город не принимает, решения принимает городской округ как муниципальное образование, территориальная единица местного самоуправления. Однако город остается городом, а села, входящие в состав городского округа, остаются селами. Но здесь есть вопрос. Сложившееся в прошлом веке представление об административно-территориальном делении и зафиксированное в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-государственного устройства РСФСР» сегодня не раскрывает всех его особенностей. Административно-территориальные единицы, говорится во всех источниках, имеют полномочия принимать административные или иные политические решения на своей территории. В советское время города, районы, села, поселки были административно-территориальными единицами, на их основе создавались городские, районные, поселковые, сельские советы,

которые были органами государственной власти, и они принимали решения, обязательные для исполнения на своей территории.

В постсоветское время формирование административно-территориального деления пошло по самому простому пути. Приняли за основу несколько скорректированное советское территориальное устройство. Был избран национально-территориальный подход. Края и области стали субъектами Российской Федерации, автономные области стали республиками и тоже субъектами Российской Федерации, получили статус субъекта Российской Федерации и национальные округа. Часть национальных округов впоследствии вошла в состав краев и областей, но, если говорить в целом, сформированное в советское время административно-территориальное деление в основном сохранилось.

В советское время перекройка территориального деления шла интенсивно, шел поиск оптимального варианта. Процесс в основном завершился в предвоенные и военные годы. Новосибирская область, например, была создана в 1937 г., Кемеровская — в 1943-м, Томская — в 1944-м. Руководство страны исходило из оперативной обстановки, а в последующем — на основе задач долговременного стратегического планирования. Каждый край или область имели свою производственную специализацию, разработанную Госпланом, в основе финансирования лежал единый государственный бюджет страны. Формирование федеративного устройства, а в последующем и местного самоуправления, осуществлялось, как я уже сказал, на основе имеющегося на то время административно-территориального деления, созданного в других политико-экономических обстоятельствах, в другое время и для других целей. Возможности для развития у разных субъектов Российской Федерации оказались разными, различными оказалось и качество жизни населения. Обсуждаемая в последнее время идея скоординированного развития смежных субъектов Российской Федерации имеет под собой глубокий смысл.

Что касается местного самоуправления, то оно пошло по тому же пути. Административными единицами муниципальных образований стали города, районы, сельсоветы. Поселения, созданные на базе сельсоветов, после распада совхозов и колхозов оказались в сложном экономическом положении. Та же ситуация постигла и муниципальные районы, созданные на базе административных районов. Надо заметить, что административные районы создавались в 20—30 гг. XX в. и основой их создания была главным образом численность коммунистов как политической силы для проведения коллективизации и других политико-идеологических преобразований. И в последующие годы они жили в основном за счет расположенных на их территории предприятий и утверждаемых плановыми организациями смет расходов. То есть территориальное наследство, полученное от советской власти, было использовано сполна, а экономическая база, адекватная

той территориальной основе, разрушилась вместе с советской властью. Создать новую экономическую основу большинству муниципальных образований не удалось.

В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формирование территориальной организации строго не регламентировалось. Все отдавалось на откуп субъектам Российской Федерации. Появились самые разнообразные конструкции. Но постепенно установили два типа муниципальных образований: территориальный и поселенческий. Территориальный тип предполагал создание муниципальных образований на уровне городов и районов. Так поступили большинство субъектов Российской Федерации. Что касается поселенческого типа, то муниципальные образования создавались на базе сельских и поселковых советов. Районы в этом случае становились территориальными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 131-ФЗ неоднократно обращался к территориальной организации. В первоначальном варианте в п. 1 ст. 11 было сказано: «Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями». Здесь важно отметить, что не между поселениями, муниципальными районами и городскими округами, а исключительно между поселениями. То есть базовая единица территориальной организации — поселение. С этим стоит согласиться. Населенные пункты, как правило, возникают естественным образом, а районы создаются из поселений, сообразуясь с политической и экономической обстановкой. По мнению многих специалистов, Федеральный закон № 131-ФЗ разрабатывался с учетом опыта Германии. А там исторически общины самостоятельно объединялись в округа или районы, создавали районные муниципалитеты, определяли важные для всех вопросы, выделяли средства из своих бюджетов для их реализации. То есть не районы создавали поселения, а поселения создавали районы. Именно такая идея изначально лежала в основе территориальной организации местного самоуправления и в Федеральном законе № 131-ФЗ. А это означало, что муниципальный район совсем не новое название старого административного района. Муниципальный район строится поселениями, руководствуясь социально-экономическими и политическими интересами местных сообществ. В комиссии, которая работала над проектом Федерального закона № 131-ФЗ, даже звучали слова о необходимости забыть вообще об административных районах как наследии советского прошлого. Но забыть нельзя. Иначе, где будут размещаться и работать территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а также суды, прокуратура, другие федеральные структуры?

В связи с тем, что у нас не упорядочено понимание административно-территориального деле-

ния и территориальной организации местного самоуправления, у граждан возникает иллюзия наличия в муниципалитете всех трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной (речь не идет о муниципальных судьях). Такое понимание можно встретить не только со стороны обычных граждан, но и в научных публикациях.

Серьезные преобразования претерпел городской округ. Введение Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» двух новых типов муниципального образования «Городской округ с внутригородским территориальным делением» и «Внутригородской район» еще раз привлекло внимание к вопросу, что такое город. Возникают муниципалитеты в муниципалитете, у каждого свой представительный орган, свои полномочия, свой бюджет, своя территория, причем с возможным включением в территорию внутригородского района территорий других населенных пунктов. Идея весьма привлекательная для глав администраций административных районов города, да и для строительных компаний, у которых открываются новые необозримые просторы, которые появляются вследствие объединения с сельскими поселениями. Но разрушается единство города, единство управления, появляются бедные и богатые муниципалитеты с неизбежной миграцией населения внутри города. Не случайно, большинство субъектов Российской Федерации не пошло по пути создания такого типа муниципального образования. Хотя следует заметить, что подобных примеров в Западной Европе сколько угодно. Значит, определенные плюсы все-таки есть.

Изначально в Федеральном законе № 131-ФЗ городской округ именовался как «городское поселение, которое не входит в состав муниципального района», такое определение существовало довольно долго. В 2017 г. в этом Законе появилось новое определение «городской округ — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов». Сильно изменилось содержание ст. 11. Появился п. 3.1, согласно которому «территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа». В законе не сказано, сколько и каких населенных пунктов может входить в состав городского округа. Трудно сказать, кто лоббировал принятие этой поправки в федеральный закон, но своей цели он, очевидно, добился. Городской округ по этому положению может располагаться на необъятных пространствах. Надо сказать, что сразу после принятия этой поправки некоторые субъекты Российской Федерации поняли это как руководство к действию. Из сел, деревень, стойбищ

начали формироваться городские округа. Законодатели спохватились и приняли новую поправку. Теперь в соответствии с новой версией ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ «в состав городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживают не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять раз и более превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации». Как видим, новое положение о городском округе несколько поубавило аппетит составителей предыдущего положения о городском округе. Однако сущность принципиально не изменилась, в состав городского округа могут входить города, поселки, села и другие сельские населенные пункты.

Итак, закон принят, вступил в законную силу, а большого стремления со стороны окружающих город сел стать «горожанами» пока не заметно. Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительными органами соответствующего поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом муниципального района, из которого «уходит» поселение. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Это положение ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, все вопросы, касающиеся объединения, ложатся на плечи депутатов представительных органов. Объединение города с сельскими поселениями и тем самым существенное расширение территории городского округа могут вызвать интерес у некоторых депутатов, но такое расширение чревато появлением больших проблем. Вопросы местного значения городского округа многочисленны, и они в этом случае касаются и вновь «приобретенных» земель. Это и отопление, и водоснабжение, и дороги, и детские сады, и школы, и многое-многое другое. А доходы поселений невелики.

Неоднозначно смотрят на такое объединение и сельские поселения. Прежде всего депутаты, принявшие такое решение, лишаются своего статуса, распускается и администрация. Скорее всего, способ управления территорией будет найден и некоторые работники администрации войдут

в состав мэрии и будут уже от имени городского округа решать вопросы местного значения на своей территории. Хотя однозначного ответа на вопрос об управлении сельским населенным пунктом, входящим в состав городского округа, пока не найдено.

Но здесь встает поднятый нами вопрос об административно-территориальном делении. Села, вошедшие в состав городского округа, остаются селами? Или они уже приобретают иной статус? Здесь есть еще один существенный вопрос. Работники образовательных и лечебных учреждений, работающие на селе, имеют определенные льготы по оплате за коммунальные услуги. Сохранятся они в случае вхождения сел в состав городского округа или нет? Это лишь один вопрос, на самом деле их много. Сам термин «административно-территориальное деление», предполагающий властные полномочия, сегодня не соответствует действительности. Если на уровне субъектов Федерации властные полномочия можно привязать к краям, областям, округам и, очевидно, республикам, то в отношении местного самоуправления такой подход совсем не приемлем. И в сельских поселениях деревни остаются деревнями и в городских поселениях,

если в их состав входят сельские населенные пункты, свой статус они не утрачивают, тем более когда речь идет о городских округах. Деревни и села остаются на своих местах, и население туда не переезжает.

Города, поселки, села, деревни, другие типы населенных пунктов не имеют властных полномочий, слово «административное» для них неприемлемо. Это единицы государственного территориального деления. У каждого из них свой статус, который присваивается субъектами Российской Федерации, в которые они входят, в зависимости от большого числа установленных признаков в соответствии с ОКАТО. Властными полномочиями обладают не города и районы, а муниципальные образования: городские округа, муниципальные районы и другие типы муниципальных образований. Скажем, широко принятые понятия «глава города», «глава района» по меньшей мере не корректны.

Процесс слияния городов и сел, образование единых урбанизированных территорий идет по всему миру. Россия в тренде данного процесса. Остановить это движение невозможно, но упорядочить установившиеся реалии, закрепить нормативно необходимо.

Список источников

1. Бабичев И. В. Проблемы развития городов в современной России // Муницип. власть. 2015. № 4. С. 49—52.
2. Шевелева Р. Н. Теоретические основы исследования развития регионов в зависимости от особенностей современных процессов урбанизации // Гос. власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 43—45.
3. Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учеб. для магистратуры. М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. 272 с.
4. Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края // Барнаул : офиц. сайт. URL: <https://barnaul.otg/pravportal/ustav.php> (дата обращения: 01.08.2021).

References

1. Babichev I.V. Problemy razvitiya gorodov v sovremennoj Rossii [Cities' development problems in modern Russia], *Municipal'naja vlast' [Municipal government]*, 2015, no. 4, pp. 49—52.
2. Sheveleva R.N. Teoreticheskie osnovy issledovanija razvitiya regionov v zavisimosti ot osobennostej sovremennyh processov urbanizacii [Theoretical basis for research of regions' development depending on peculiar features of present day urbanization processes], *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]*, 2016, no. 6, pp. 43—45.
3. Narutto S.V., Shugrina E.S. Territorial'naja organizacija gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravlenija: uchebnik dlja magistratury [Territorial organization of state power and local self-government: textbook for master's degree]. Moscow: Norma: INFRA-M, 2017, 272 p.
4. *Ustav gorodskogo okruga — goroda Barnaula Al-tajskogo kraja*, Barnaul: ofic. sajt. Available at: <https://barnaul.otg/pravportal/ustav.php> (accessed: 01.08.2021).

Информация об авторе

Новокрещёнов Александр Васильевич — доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Российская Федерация. E-mail: novokreshchenov-av@ranepa.ru

Information about the author

Alexander V. Novokreshchenov — Doctor of Sociological Sciences, Professor, Professor of Public and Municipal Administration, Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russian Federation. E-mail: novokreshchenov-av@ranepa.ru

Статья поступила в редакцию 08.04.2022; одобрена после рецензирования 06.05.2022; принята к публикации 08.05.2022.

The article was submitted 08.04.2022; approved after reviewing 06.05.2022; accepted for publication 08.05.2022.