

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников  
Содружества Независимых Государств**

**РЕКОМЕНДАЦИИ  
ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**1. Основные направления научных исследований проблемных  
вопросов территориальной организации местного  
самоуправления, которыми целесообразно предварять работу  
по оптимизации территориальной организации  
местного самоуправления**

Правовая теория нередко не содержит четких ответов на проблемные вопросы территориальной организации местного самоуправления, которые ставит практика. Поэтому крайне необходимо, как представляется, перед началом работы по оптимизации территориальной организации местного самоуправления провести предварительные научные исследования, которые помогут выявить существующие проблемы теории и практики, а также предложить пути их возможного разрешения.

В ходе работы над Рекомендациями были проанализированы возможные направления таких научных исследований и выявлены основные из них, которыми целесообразно предварять работу по оптимизации территориальной организации местного самоуправления и которые позволили бы:

во-первых, определить влияние предлагаемых изменений территориальных основ местного самоуправления на иные институты местного самоуправления, поскольку все институты местного самоуправления тесно взаимосвязаны. Как показывает опыт, особенно четкая взаимосвязь прослеживается между территориальными и компетенционными основами местного самоуправления, поскольку практически все территориальные изменения во многом обусловлены потребностью оптимального осуществления полномочий на определенной территории в зависимости от характера данных полномочий. А это в свою очередь ведет к изменению организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления;

во-вторых, обеспечить поиск и решение существующих теоретических проблем территориальной организации местного самоуправления, влияющих на эффективность осуществления ее правового регулирования. В этой части особенно важно исследование понятийного аппарата, используемого при характеристике территориальной организации местного самоуправления, правового статуса муниципальных образований<sup>\*</sup>, проблем их отнесения к тем или иным видам муниципальных образований. В связи с этим, например, интересна эволюция понятий, используемых для определения форм терри-

---

<sup>\*</sup> Термин «муниципальное образование» применен по тексту настоящих Рекомендаций как наиболее универсальный при обозначении юридически обособленных территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, т.е. находящихся под юрисдикцией тех или иных органов местного самоуправления

альной организации местного самоуправления, а также увеличивающаяся дифференциация территориальных единиц, в пределах которых функционируют самостоятельные органы публичной власти, в том числе органы местного самоуправления. Так, четко прослеживается, что понятие «муниципальное образование» постепенно трансформируется из прикладного регулярно применяемого понятия в обобщающую категорию, а все большее значение в правовом регулировании и в практической деятельности приобретают такие понятия, как, например, «поселение», «городской округ», «муниципальный район», что влечет необходимость в том числе уточнения их правовых дефиниций. Эта тенденция особенно заметна в российском законодательстве;

в-третьих, обобщить ранее сложившийся как национальный, так и зарубежный опыт реформирования территориальной организации местного самоуправления, а также проанализировать существующие проблемы оптимизации территориальной организации местного самоуправления и сделать определенный прогноз по возможному возникновению новых проблем. Так, еще до образования государств СНГ было заложено новое административно-территориальное устройство, которое в последующем стало основой для территориальной организации местного самоуправления. В большинстве стран Содружества такое положение продолжает сохраняться. Представляется, что ряд подходов к территориальной организации местного управления и самоуправления, которые использовались в различные исторические периоды, могут быть применены в современном правовом регулировании. Это, например:

– комплексный подход при оценке критериев, являющихся основанием для отнесения той или иной территориальной единицы к соответствующему виду муниципального образования;

– использование принципа формирования территориальных единиц в зависимости от определенной удаленности городов и населенных пунктов от административных центров или их местонахождения по отношению к имеющимся путям сообщения;

– допущение исключений из общих правил территориальной организации власти на местах для населенных пунктов, имеющих специфическое географическое положение, расположенных на территориях с низкой плотностью населения, на приграничных либо иных режимных территориях, а также изначально имеющих отличный от других статус (например, столица государства, административный центр территории, наукоград и т. п.);

– учет при осуществлении территориального деления местных и национальных обычаев;

– разделение муниципальных образований на городские и сельские и наделение их различными полномочиями по решению вопросов местного значения;

в-четвертых, предложить варианты решения как выявленных проблем, так и возможных. Например, оптимизировать процесс определения территорий муниципальных образований в каждом из государств СНГ необходимо прежде всего с точки зрения предварительной проработки требований к пре-

дельному размеру территорий муниципальных образований конкретного вида и гарантии их соответствия задачам местного самоуправления. При этом если в стране сложилась так называемая одноуровневая система местного самоуправления, которая для сельской местности в большинстве случаев строится по схеме «одно село – одно муниципальное образование», то нужно быть готовыми к увеличению количества муниципальных образований и к определенным трудностям обеспечения их финансово-экономической основы. Это в свою очередь может привести к необходимости их последующего укрупнения. (Такой процесс происходит в Российской Федерации, на территории которой после реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» количество муниципальных образований увеличилось почти вдвое, а сейчас наблюдается укрупнение муниципальных образований. К этому привели в том числе первоначальная неопределенность некоторых понятий указанного закона, в частности таких, как пешеходная и транспортная доступность, городское поселение, и отсутствие четких численных критериев допустимости включения в состав территорий городских поселений иных территорий, помимо тех, которые входят в городскую черту)

## **2. Примерный перечень критериев экономического и инфраструктурного характера, который может быть положен в основу определения вида муниципального образования**

Необходимо выявить конкретные критерии экономического и инфраструктурного характера, которые могли бы стать основанием для практики определения видов конкретных муниципальных образований. Такими критериями могли бы быть:

- отнесение центрального населенного пункта (если муниципальное образование включает несколько населенных пунктов) к населенным пунктам того или иного значения (подчинения);
- наличие экономического потенциала территории (при этом необходимо учитывать не только имеющийся потенциал, но и перспективный);
- уровень финансовой достаточности;
- обладание необходимой для решения вопросов местного значения (но не осуществления отдельных государственных полномочий) инфраструктурой.

При этом выявление критериев необходимо проводить по нормативно установленной методике, а закрепить их желательно в законе. В законе же следует закрепить и механизм наделения муниципального образования соответствующим статусом, базирующийся на оценке выявленных формализованных критериев, влияющих на решение вопросов местного значения.

Общеизвестно, что в отношении определения оптимальной территориальной организации местного самоуправления существуют два основных подхода – так называемые поселенческий и территориальный.

В первом случае муниципальные образования формируются в основном в границах населенных пунктов (городов, поселков, других городских и сельских населенных пунктов), что не исключает возможности включения в эти границы прилегающих территорий и небольших сельских населенных пунктов. Созданные таким образом муниципальные образования называются, как правило, поселениями.

Во втором случае муниципальные образования формируются в границах более крупных образований, представляющих собой объединение нескольких, в том числе достаточно крупных, населенных пунктов (как городских, так и сельских) с целью совместного осуществления местного самоуправления.

Возможно и сочетание данных подходов.

Из этого следует, что при формировании территориальной основы местного самоуправления необходимо разрешить две проблемы – проблему установления субъекта принятия решения о создании муниципального образования в тех или иных границах и проблему определения территории муниципального образования в каждом конкретном случае с учетом исторических и иных местных традиций и мнения населения и соблюдением баланса интересов территориального коллектива и государства.

Предложения о возможных путях решения первой проблемы (в части процедуры выявления и гарантии учета мнения населения, принятия решения об образовании, объединении, преобразовании, упразднении муниципальных образований, установлении их границ) мы приведем ниже.

Вторая проблема (проблема определения территории муниципального образования), как показали проведенные исследования, может иметь два пути решения – преимущественно политический и преимущественно функциональный.

На практике решения об оптимизации территориальной организации местного самоуправления всегда носят еще более сложный и комплексный характер, поскольку возможность применения преимущественно политического подхода хотя теоретически и существует, но практически весьма маловероятна и нецелесообразна по разным причинам, в том числе, например, из-за того, что даже при совпадении задач, решаемых в ходе реформирования, и интересов отдельных политических групп необходимо иметь хотя бы в какой-то степени объективные принципы либо критерии, позволяющие оценивать оптимальность выбора той или иной населенной территории в качестве муниципального образования.

Поэтому более продуктивным представляется подход, учитывающий возможности эффективного исполнения функций, возложенных на местное самоуправление, т. е. функциональный, при котором территория муниципального образования определяется исходя из наличия инфраструктуры и ресурсов, позволяющих в полном объеме исполнять функции местного самоуправления, связанные с его компетенцией. При этом поскольку территорий, которые полностью соответствовали бы таким критериям, практически нет, особенно на муниципальном уровне, то обязательными являются учет и под-

бор оптимального баланса следующих так называемых граничных условий:

1) максимально возможная локализация интересов территориального коллектива;

2) максимально возможная подконтрольность органов и должностных лиц местного самоуправления населению и способность последнего оперативно реагировать на действия местной власти;

3) близость местонахождения органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и организаций (что, безусловно, зависит от развитости транспортной инфраструктуры и доступности ее услуг).

Таким образом, при оптимизации территории местного самоуправления определяющими условиями должны быть (по значимости): наличие территориального коллектива, в интересах которого осуществляется местное самоуправление; инфраструктура, обеспечивающая реализацию компетенции местного самоуправления; достаточная ресурсная база в пределах устанавливаемой территории.

При этом из ситуации инфраструктурной замкнутости существуют два выхода – исполнение отдельных функций местного самоуправления одним муниципальным образованием для другого или нескольких других на основе договора и создание специализированных муниципальных округов (школьных, медицинских, транспортных).

Возможно и применение так называемой двухуровневой системы местного самоуправления (в границах одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования). Но тогда необходимо весьма скрупулезно и оптимально разграничить компетенцию между муниципальными образованиями таких уровней.

Помимо этого весьма полезным для оптимизации территориальных основ местного самоуправления представляется опыт дифференциации вопросов местного значения по видам муниципальных образований. Например, полезно дифференцировать вопросы местного значения двух разных видов муниципальных образований – городских и сельских как обладающих принципиально разной инфраструктурой. Особенно полезен этот опыт при применении двухуровневой системы местного самоуправления, где важно определить соотношение вопросов местного значения между муниципальными образованиями разных уровней.

### **3. Подходы к последовательному отграничению правового института территориальной организации местного самоуправления от института административно-территориального устройства**

Как уже указывалось, территориальная организация местного само-

управления тесно связана с административно-территориальным устройством государства (а ранее во всех странах Содружества и базировалась на нем). Об этом свидетельствуют и положения модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятого на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 10-17 от 6 декабря 1997 года). В связи с этим следует обратить внимание на два обстоятельства, оказывающих существенное влияние на процесс оптимизации территориальных основ местного самоуправления.

Первое. Во многих государствах СНГ происходит процесс последовательного отделения друг от друга территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства как двух самостоятельных правовых институтов. В связи с этим встает задача более четко выразить в законодательстве цели административно-территориального устройства страны как территориальной основы осуществления полномочий органов государственной власти, в том числе с их территориальной, отраслевой и функциональной дифференциацией. Следовательно, государственная власть на местах организуется в соответствии с административно-территориальным делением, которое имеет несколько иерархических территориальных уровней (в том числе зависящих от того, унитарное государство или федеративное), что предопределяет соподчиненность в построении единой центральной системы государственных органов. Размещение государственных структур на всей территории государства является непременным условием их эффективной деятельности. Для этого необходимо условно разделить территорию страны на составные части с точно обозначенными границами, иными словами на территориальные единицы. Но также необходимо разместить на всей территории государства и муниципальные структуры. При этом любая часть территории, будучи признана самостоятельной территориальной единицей, неизбежно получает и организационное оформление, что проявляется в ряде обязательных признаков, к числу которых следует отнести наличие ограниченной определенными пределами территории, и находит свое выражение в соответствующих правовых актах, которыми устанавливаются границы составных частей государства (субъектов федерации, регионов, областей и т. д.), а также административно-территориальных единиц (районов, уездов, городов, поселков, волостей и т. д.), или же территориальные пределы действия определяются путем перечисления населенных пунктов. При этом не исключена возможность рассмотрения органов местного самоуправления, выполняющих переданные государственные полномочия, как представителей центральных органов государственной власти на местах. Но в таком случае важно соблюсти баланс переданных и собственных полномочий муниципальных образований.

Второе. Точное обозначение границ каждой территориальной единицы необходимо для четкого определения компетенции территориальных органов, в том числе органов местного самоуправления, в смысле географических, правовых, экономических и других пределов осуществления ими полномочий с целью предотвращения нежелательного дублирования со стороны

других территориальных органов деятельности друг друга на одной и той же территории.

Поэтому представляется весьма целесообразным принятие отдельных законов по муниципальному и по административно-территориальному устройству государства. При этом можно установить, что общими для территориальных единиц одного уровня (ранга) признаками являются:

- равная степень близости к населению;
- одинаковый уровень самостоятельности в решении вопросов;
- аналогичный в своих основных чертах порядок взаимоотношений с вышестоящими и нижестоящими органами.

К отличительным признакам следует отнести:

- объем полномочий;
- круг предметов ведения;
- характер взаимоотношений с другими органами власти и управления.

Представляется важным определить в этих законах порядок образования, преобразования, упразднения территориальных единиц, а также порядок изменения их территорий. Необходимо также учесть взаимное влияние данных процессов и возможность возникновения коллизий. Поэтому весьма полезно предусмотреть и процедуру разрешения таких коллизий.

Особенно остро назрела необходимость принятия закона об общих принципах административно-территориального устройства в Российской Федерации. Проанализировав установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» взаимосвязи территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства, можно сделать вывод о возможности использования органами государственной власти субъектов Российской Федерации изменения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в качестве инструмента искажения принципов территориальной организации местного самоуправления и нарушения конституционных прав граждан на местное самоуправление.

#### **4. Предложения по решению наиболее актуальных вопросов законодательного закрепления формы выявления мнения населения при изменении границ, в которых осуществляется местное самоуправление, и гарантий учета выявленного мнения**

Весьма актуальными и проблемными в процессе оптимизации территориальных основ местного самоуправления при изменении территорий муниципальных образований, в том числе при их образовании, упразднении, а также преобразовании, будут оставаться вопросы законодательного закрепления:

- определенной формы выявления мнения населения;
- гарантий учета мнения населения.

Следует учесть, что ряд государств СНГ (Азербайджанская Республи-

ка, Республика Армения, Республика Молдова, Российская Федерация, Украина) ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления, согласно которой (статья 5) «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом».

Представляется целесообразным на основании определения преимуществ и недостатков различных форм выявления мнения населения применительно к решению вопросов территориальной организации местного самоуправления найти наиболее сбалансированную форму.

Это может быть:

- опрос (процедура его проведения должна быть нормативно урегулирована таким образом, чтобы результаты опроса позволили с наибольшей долей достоверности выявить мнение именно населения соответствующего муниципального образования);

- голосование на специальном референдуме (его решения не должны носить императивного характера, либо специально оговоренная императивность решения в этом случае выступает в качестве гарантии учета выявленного мнения);

- голосование на сходе;

- специальное голосование, т. е. голосование по процедуре, специально предусмотренной в самостоятельном нормативном акте для выявления мнения населения при территориальных преобразованиях, и т. д.

При этом важно иметь в виду, что выявление мнения должно проводиться отдельно на территории каждого муниципального образования, изменение территорий которых предполагается.

При определении гарантий учета выявленного мнения следует, как представляется, исходить из наделения принимающего окончательное решение субъекта правом при наличии указанных в законе обстоятельств идти против воли населения одного либо нескольких муниципальных образований. К таким обстоятельствам могут быть, например, отнесены:

- наличие существенных последствий преобразования территорий муниципального образования, ущемляющих права населения граничащих с ними муниципальных образований;

- объективное отсутствие самостоятельных источников дохода и муниципальной собственности на территории вновь образуемого муниципального образования;

- экономическая неэффективность или нецелесообразность территориальной реорганизации для экономики государства и жителей конкретной территории;

- нарушение прав национальных, этнических, религиозных, языковых меньшинств и коренных малочисленных народов в местах их компактного проживания;

- необходимость последующего изменения границ крупных административно-территориальных единиц государства;



– нарушение целостности земельного участка, принадлежащего одному землепользователю.

То есть необходимо соблюсти соразмерность интересов целого и части, приоритет прав граждан, исключить возможность осуществления одних прав в ущерб другим. Если мнение населения отдельно взятой территории отвечает этим требованиям, если оно не определяется местными интересами, то никаких препятствий для преобразования территории самоуправления возникать не должно.

Представляется полезным закрепить в законе хотя бы минимального перечня данных, документов, информации, которые должны быть предоставлены соответствующему субъекту для принятия объективного решения. Также уместно предусмотреть правовые основания, по которым любая реорганизация муниципальных образований невозможна.

Необходимым представляется и раскрытие в законе таких понятий, как «образование (создание) муниципального образования», «объединение муниципальных образований», «преобразование муниципального образования», «упразднение муниципального образования» и «установление и изменение границ муниципальных образований», для обеспечения возможности отграничения этих институтов друг от друга и определения правовых последствий, а также особенностей процедур по каждому варианту.

Кроме того, следует предусмотреть в законодательстве механизм разрешения противоречия между позицией населения, выраженной в установленной форме, и необходимостью следования определенным законодательно установленным требованиям к территориальной организации местного самоуправления.

Позитивной можно назвать тенденцию закрепления обязательности учета мнения населения при изменении территорий муниципальных образований в законодательстве государств СНГ, которые не связаны нормами Европейской хартии местного самоуправления.

При принятии решения об оптимизации территориальных основ местного самоуправления в форме реформирования, затрагивающего большинство муниципальных образований (пример – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), представляется необходимым четко зафиксировать в законодательстве допустимые основания изменения границ и преобразования муниципальных образований, существующих на день принятия такого решения, а для предотвращения дополнительных сложностей при реализации задуманных преобразований предусмотреть переходные положения (например, в законодательстве Российской Федерации не было учтено, что на момент принятия указанного закона все муниципальные образования имели равный статус и общую характеристику понятия «муниципальное образование» вне зависимости от названия, что повлекло за собой массу споров, в том числе судебных).

## **5. Некоторые предложения по развитию системы**

## **межмуниципального сотрудничества как фактора, влияющего на процесс оптимизации территориальной организации местного самоуправления**

Было бы несправедливым не отметить, что одним из факторов, который необходимо учитывать при оптимизации территориальных основ местного самоуправления, является наличие либо отсутствие развитой системы межмуниципального сотрудничества. Возможность муниципальной кооперации, грамотного использования ресурсов нескольких муниципальных образований создает предпосылки для успешной работы даже небольших, малочисленных муниципальных образований, что, в свою очередь, нельзя не учитывать при решении вопроса, например, о целесообразности укрупнения муниципальных образований.

Возможность межмуниципального сотрудничества предусмотрена Европейской хартией местного самоуправления, в статье 10 которой определено, что органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для решения задач, представляющих общий интерес, а также сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

В зарубежной, в основном западноевропейской, практике накоплен богатый опыт межмуниципального сотрудничества как в управленческой, так и в экономической сферах, разработаны и успешно применяются различные правовые конструкции организационных форм взаимодействия между муниципальными образованиями: ассоциации, союзы муниципальных образований, договоры о сотрудничестве, покупка одним муниципальным образованием (с меньшей инфраструктурной обеспеченностью) услуг у другого (с большей инфраструктурной обеспеченностью), межмуниципальные некоммерческие организации и общества.

При этом особое значение при рассмотрении вопроса об оптимизации территориальной организации местного самоуправления имеют следующие виды межмуниципального сотрудничества:

- передача ассоциациям муниципальных образований полномочий органов местного самоуправления, придание межмуниципальным объединениям статуса субъектов публичного права (по сути, муниципальных образований «второго уровня», которые имеют собственные бюджет и полномочия);
- формирование совместных администраций (объединенных исполнительных органов);
- создание межмуниципальных рабочих групп (объединений без прав юридического лица, состоящих из представителей нескольких муниципальных образований и, при необходимости, специалистов-профессионалов, в основном в целях консультирования и координации совместных действий в конкретной сфере или по конкретной проблеме);
- создание целевых союзов;
- учреждение межмуниципальных предприятий и организаций;

- создание любых хозяйствующих субъектов, в том числе открытых акционерных обществ;
- софинансирование расходов без создания юридического лица на основе договора;
- «горизонтальная» передача полномочий (от более мелких муниципальных образований более крупным).

Приняты на тридцать четвертом  
пленарном заседании  
Межпарламентской Ассамблеи  
государств – участников СНГ  
(постановление № 34-10 от 7 апреля 2010 года)