



В.А.Лапин МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ТЕРРИТОРИЯ

Ключевым вопросом организации местного самоуправления в современной России является выявление потенциальных саморазвивающихся подсистем или, другими словами, формирование оптимальной системы муниципальных образований. Учитывая громадную территорию страны, большое разнообразие исторических, географических, природных и других факторов, можно уверенно утверждать, что в условиях России образование унифицированных муниципальных единиц не будет отвечать критерию оптимальности. В Российской Федерации постепенно должна сложиться своя, уникальная муниципальная система. Сегодня мы находимся лишь в самом начале большого и трудного пути по созданию дееспособной системы муниципальных образований: избрание органов местного самоуправления – только первый шаг на этом пути, и он не означает, что она сложилась.

Текущая ситуация

С принятием Конституции РФ и ряда других федеральных законов было положено начало формированию в нашей стране новых территориальных социально-экономических целостностей – “муниципальных образований”, население которых получило право на самоуправление. Понятие “муниципальное образование” введено в правовой оборот Гражданским кодексом Российской Федерации, принятым Государственной думой 21 октября 1994 г. В соответствии с федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, муниципальное образование – это “... городское, сельское поселение, часть поселения, иная населенная территория, ... в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления ...”.

Конституция установила два основных принципа формирования единиц местного самоуправления: “поселенческий” и “территориальный”¹. В соответствии с *поселенческим* принципом “... местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях...”. В соответствии с *территориальным* принципом “... местное самоуправление осуществляется ... и на иных территориях ...”. Следует отметить, что определение понятия “иные территории” в Конституции отсутствует. Нет его и в федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Тем не менее на основании некоторых статей этого закона (1, 12 и др.) можно заключить, что под термином “иная территория” следует понимать часть территории поселения, территорию, на которой расположено несколько поселений, а также иную населенную территорию, в том числе, по-видимому, и территории кочевий.

¹ Основной Закон, равно как и федеральным закон “Об общих принципах ...” отдают определенное предпочтение посетелческому принципу, поощряя осуществление местного самоуправления в пределах городских и сельских поселений. Так, в части 1 статьи 12 закона “Об общих принципах ...” установлено, что “... население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления ...”

Очертив общие рамки формирования территориальной основы местного самоуправления, федеральное законодательство “передоверило” решение вопроса о границах муниципальных образований органам власти субъектов РФ. Установление территории муниципальных образований, согласно федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, осуществляется “... в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций”.

Следует, однако, отметить, что определение территориальной основы местного самоуправления является на сегодняшний день весьма сложной задачей. Действительно, необходимость осуществления местного самоуправления отнюдь не вытекает автоматически из наличия административных границ. Современные административные границы были установлены преимущественно в период административной реформы 1924-1929 гг., которая была направлена на достижение целей, по большей части противоположных целям современной конституционной реформы. Поэтому маловероятно, что нынешние административные границы совпадают с границами реально существующих (или потенциально возможных) социально-экономических целостностей. Чтобы найти оптимальную территориальную основу местного самоуправления, органам государственной власти субъектов РФ было бы необходимо:

- 1) научиться выявлять потенциальные саморазвивающиеся социально-экономические целостности и на их основе формировать муниципальные образования;
- 2) ввести административно-территориальное устройство, адекватное задачам конституционной реформы, и создать соответствующую ему систему органов государственной власти;
- 3) разработать и институционализировать систему взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Разумеется, ничего подобного не было сделано. Не имея четких критериев определения территориальной основы местного самоуправления, различные субъекты Федерации подошли к решению этого вопроса по-своему. Во многих республиках было отдано предпочтение “территориальному” принципу. Так, по сведениям Центральной избирательной комиссии РФ, все 913 муниципальных образований Татарстана созданы на базе бывших сельсоветов и волостей, а из 973 муниципальных образований Башкортостана 40 возникли на базе поселков, остальные же (933) – на базе волостей и сельсоветов (состояние на сентябрь 1997 г.).

В большинстве областей муниципальные образования создавались в границах административных единиц. Поэтому во многих из них города, включая столицы областей, стали самоуправляемыми территориями. Например, в Псковской области сформированы 28 муниципальных образований, из которых два – на базе городов. В Московской области – 69 муниципальных образований, из которых 27 – на базе городских поселений.

Иными словами, различие подходов к формированию муниципальных образований налицо. Не менее разительны и вариации в количестве

таких образований: от субъекта к субъекту Федерации их число может отличаться в 10 и более раз. Понятно, что муниципальные образования создавались “с учетом исторических и иных местных традиций”. Однако нет уверенности в том, что найдены оптимальные структуры. Чтобы с большей определенностью подойти к решению проблемы формирования муниципальных образований, необходимо, по-видимому, принимать во внимание существующие объективные закономерности.

**Критерии
оптимальности
муниципальных
образований**

Основные признаки муниципального образования – *территория, население*, а также такой слабо формализуемый признак, как *заинтересованность населения* в совместном решении вопросов местного значения. Именно наличие у населения соответствующего интереса и имеет, как мне кажется, решающее значение в формировании муниципальных образований. Этот фактор является определяющим, в частности, при создании органов местного самоуправления, а также при выяснении объема компетенции, которые местное сообщество готово реализовать.

Однако, поскольку конституционная реформа в нашей стране осуществляется “сверху”, на практике интерес населения не играет той роли в формировании муниципальных образований, какую должен был бы играть. Более того, нередки случаи грубого подавления даже слабых признаков его проявления. Интерес к совместным действиям может не возникнуть вовсе, если для этого не будут созданы определенные предпосылки.

Рассмотрим некоторые очевидные факторы, влияющие на возникновение интереса к коллективным действиям, которые необходимо учитывать при выборе критериев оптимальности муниципальных образований. На мой взгляд, к таким факторам относятся:

- объем компетенции, который местное сообщество берется осуществлять;
- уровень потребностей местного сообщества;
- целостность, компактность территории, на которой формируется местное сообщество;
- преобладающий тип экономической деятельности местного сообщества;
- условия для устойчивого развития муниципальных образований;
- наличие инфраструктуры или потенциальных возможностей для ее развития, в том числе для обеспечения коммуникаций и связи между членами местного сообщества.

Разумеется, перечисление факторов можно было бы продолжить и дальше. Однако я полагаю, что для первичного анализа предложенного набора достаточно.

Многие из перечисленных факторов в значительной мере взаимосвязаны. Некоторые имеют противоположную направленность, так что для выбора оптимальной территориальной основы муниципального образования неизбежно придется искать компромиссное решение. Тем не менее для удобства анализа представляется возможным рассмотреть их по отдельности.

Объем компетенции, который местное сообщество способно реализовать, лишь в незначительной степени определяется перечнем вопросов

местного значения, отнесенных законодательством к прерогативам муниципальных органов. Напомню, что, в соответствии с Конституцией РФ, законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и другими федеральными законами, объем компетенции местного самоуправления охватывает практически все сферы жизнедеятельности человека. Более того, компетенция местного самоуправления может быть увеличена за счет передачи муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий. Это означает отсутствие какой-либо строгой границы, фиксирующей предельный объем компетенции местного самоуправления.

При определении реального объема компетенции хорошо "работает" принцип субсидиарности, согласно которому местное самоуправление берет на себя те полномочия, которые может реализовать эффективнее, чем органы государственной власти. Другими словами, на практике объем компетенции муниципального образования зависит от финансово-экономической базы этого образования и наличия соответствующей инфраструктуры. При прочих равных условиях можно сказать, что объем компетенции возрастает по мере развития муниципального образования.

Таким образом, зафиксированный в законодательстве перечень вопросов местного значения не может служить ограничителем при установлении максимальной территории муниципального образования. Однако, если рассматривать его в качестве обязательного минимума, он может выступать как основа для определения минимальной территории, способной обеспечить финансово-экономическую базу, достаточную для реализации предусмотренной компетенции. Отсюда следует, что в настоящее время далеко не все поселения в состоянии в полном объеме осуществлять местное самоуправление. Но это не означает, что соответствующие территории должны отказаться от самостоятельного осуществления местного самоуправления в будущем.

Следует также отметить, что, исходя из критерия компетенции, однозначное решение проблемы оптимальной территориальной основы муниципального образования может быть получено только по одной конкретной функции или предмету ведения (например, образование, здравоохранение, коммунальные услуги и т.д.). Иначе говоря, если для обеспечения одного направления жизнедеятельности территория муниципального образования будет оптимальна, не обязательно, что она окажется таковой для другого.

Уровень потребностей населения муниципального образования относится к числу факторов, косвенно влияющих на размеры территории. Разница между уровнем потребностей и уровнем (а также качеством) предоставляемых населению социальных услуг, включая создание необходимых для жизнедеятельности и духовного роста граждан местного сообщества условий, определяет силу и направление миграционных потоков и тем самым способствует развитию или деградации поселений. Например, ярко выраженная потребность населения г. Дубны в образовании, необходимость решения проблемы занятости высококвалифицированного населения и

относительная территориальная удаленность от престижных образовательных центров предопределили основание в городе регионального университета (первого в России). Эта инициатива городских властей резко снизила отток населения, более того, в Дубну начали возвращаться ученые, а университет стал новым градообразующим фактором.

¹ К настоящему времени перестали существовать более 140 поселений городского типа. В первую очередь процесс деградации затронул малые города. Однако понесли "утрату" и крупные – так, г. Волгоград перестал входить в число "миллионников", причем это не связано ни со снижением рождаемости, ни с увеличением смертности населения.

² Об эффективности местного самоуправления как инструмента хозяйствования свидетельствует, в частности, практика НЭПа. В те годы местным органам власти был передан рекордный объем полномочий, в том числе в экономической сфере. В результате, страна за короткое время преодолела разруху, вызванную революцией и войнами, и к 1927 г. по основным показателям вышла на уровень 1913 г. Тем самым был создан определенный "запас прочности", позволивший политической элите России свернуть НЭП и перейти к политике индустриализации.

Ограничение миграции населения в СССР, связанное с разрешительным характером прописки, долгое время сдерживало миграционные потоки. Тем самым искусственно поддерживался низкий уровень социальных услуг и иных возможностей, предоставляемых населению. Сегодня прежние барьеры формально сняты. С этим, по-видимому, и связан набирающий силу отток населения из неблагоприятных городов России².

Важное значение имеют также *целостность и компактность* территории муниципального образования. Наличие географических преград (рек, водоразделов и иных препятствий) создает дополнительные проблемы для местного хозяйства и затрудняет связи между жителями, что мешает эффективному осуществлению местного самоуправления.

Не способствует развитию местного самоуправления и малонаселенная территория со слабой транспортной инфраструктурой и иными средствами связи.

Одним из основных факторов, определяющих оптимальную территориальную основу муниципального образования, является *тип экономической деятельности* местного сообщества. Преобладание промышленного производства, обеспечивающего достаточный уровень финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, делает возможным самоуправление в границах поселения. Там, где преобладает земледелие, требующее большего пространства, чем промышленное производство, территория муниципальных образований должна быть обширнее. По расчетам русского ученого А.В.Чаянова, в последнем случае экономически целесообразно самоуправление в границах волостей, т.е. территории, на которой расположено несколько сельских поселений.

В зарубежных странах типу экономической деятельности населения самоуправляемых территорий не придается такого значения, как в России. Причина заключается в том, что в нашей стране органам местного самоуправления предоставлены весьма обширные права в хозяйственной области. По мнению ряда российских ученых, в сфере социальных услуг муниципальные предприятия, основанные на широком использовании муниципальной собственности, в целом могут быть более эффективными, чем коммерческие организации, работающие по законам рынка. Эффективность муниципальной экономики подтверждена прошлым отечественным опытом³.

Важный критерий оптимальности любого территориального образования – *устойчивость развития*. Общеизвестно, что основными факторами, обеспечивающими устойчивость развития, являются самоуправление, эффективная экономика и экология. Иными словами, при определении территории муниципального образования необходимо учитывать не только экономику, но и экологию. Очевидно, что в пределах городской черты, особенно в условиях высокой плотности населения и промышленного

производства, практически невозможно добиться идеального состояния окружающей среды. Между тем, неблагоприятная экологическая обстановка ведет к росту заболеваемости населения, снижению его трудоспособности и проч. и в конечном счете создает угрозу для существования самих поселений.

С этой точки зрения представляется целесообразной организация местного самоуправления на территориях типа "уезд". "Уезды" имеют большие рекреационные возможности и в целом создают наилучшие условия для органичного сочетания указанных выше трех факторов устойчивого развития⁴.

⁴ Напомним, что во времена императрицы Екатерины II уезд был самой распространенной административно-территориальной единицей России.

Наличие **хозяйственной инфраструктуры**, а также **инфраструктуры социальной коммуникации и связи** представляет собой необходимое условие существования муниципального образования как целостной социально-экономической системы. На сегодняшний день именно этот фактор часто является определяющим при принятии решения о территориальной основе местного самоуправления.

Указанные выше факторы довольно эффективно работают при определении оптимальной территориальной основы местного самоуправления при распыленной системе расселения (т.е. при относительно невысокой плотности населения), а именно, для малых и средних городов, а также для сельских поселений. Однако использование их применительно к мегаполисам и крупным городам не во всех случаях дает позитивный результат. Это связано прежде всего с тем, что в больших городах размывается центральное для местного самоуправления понятие общины, или местного сообщества.

Образование общины связано с формированием устойчивых связей между людьми на основе общего интереса в решении вопросов жизнеобеспечения. Поэтому ее возникновение возможно лишь в пределах ограниченной компактной территории. Крупные города, где становление целостного местного сообщества, реально осознающего общие интересы, затруднено, в большинстве случаев не способны осуществлять местное самоуправление в качестве единых муниципальных образований (прежде всего это касается городов федерального значения). Однако имеются определенные факторы экономического характера, которые в ряде случаев оправдывают образование муниципальных единиц в пределах всей территории большого города (в частности, в целях сохранения единой городской инфраструктуры).

Для реального обеспечения конституционного права граждан на местное самоуправление в крупных городах должны создаваться промежуточные и компромиссные формы организации местного самоуправления (например, наделенные соответствующими полномочиями территориальные подразделения органов местного самоуправления), а также развиваться общественные формы самоуправления. В наиболее сложных случаях (в первую очередь, в мегаполисах) можно пойти на формирование муниципальных единиц в пределах городского района, т.е. на части территории города.

В условиях, когда реальный интерес населения к самоуправлению отсутствует, основным критерием определения границ муниципальных образований (в ситуации, допускающей альтернативные решения) должен, по-видимому, стать принцип достаточности ресурсов. При оптимизации территориальной основы местного самоуправления очень важно принимать во внимание и экономический фактор. В идеальном случае границы муниципального образования и "границы" экономической деятельности населения должны совпадать, более того, учитывая важность экологического фактора, границы муниципальных образований должны совпадать и с границами зон локального экологического равновесия.

Таким образом, подводя итоги, можно сформулировать следующие выводы:

1) Поселенческий принцип следует использовать преимущественно в городах. На базе больших и средних городов наиболее приемлемы муниципальные образования типа "уезд".

2) К условиям сельской местности лучше подходит территориальный принцип. В этом случае оптимальными будут муниципальные образования типа "волость".

Адекватным образом должна строиться и система органов государственной власти субъектов Федерации. В сельской местности целесообразно формировать территориальные подразделения органов государственной власти для исполнения государственных полномочий. В городах следует (по возможности) передавать отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления и создавать государственные органы, наделенные лишь контрольными функциями.

Развитие процесса формирования муниципальных образований и значительное перераспределение полномочий между уровнями власти ставит вопрос об изменении административно-территориального деления. С точки зрения экономии ресурсов представляется желательным укрупнить административно-территориальные единицы, сделав их базовым уровнем территориальных органов исполнительной власти.