

Фонд «Институт экономики города»

**Экспресс-анализ по отдельным актуальным вопросам
муниципального и городского развития**

Часть 1

(подготовлен за счет средств Целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2021

Практика преобразования муниципальных районов в городские округа в России

В последнее десятилетие в ряде субъектов Российской Федерации активно развивался процесс преобразования муниципальных районов в городские округа, что предполагает упразднение сельских и городских поселений на их территории. По замыслу инициаторов реформы, упразднение поселенческого уровня должно способствовать выравниванию уровня социально-экономического развития преобразуемых территорий и снижению бюрократизации на местах. Также отмечалось, что это преобразование оптимизирует управление слабозаселенными территориями, у которых не хватает кадровых и квалификационных ресурсов для формирования и полноценного функционирования низовых органов местного самоуправления.

Процесс ликвидации муниципальных районов поначалу протекал не слишком гладко, и причиной было не только сопротивление населения, но и препятствия, содержащиеся в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Согласно действовавшей до 2019 г. редакции данного закона, на территории городского округа не могло быть более одного городского населенного пункта (города или поселка городского типа). Поэтому при «конвертации» в городские округа муниципальных районов с несколькими городами или поселками приходилось либо переводить «лишние» городские населенные пункты в категорию сельских, либо включать их территории в черту близлежащих городов (в частности, именно последним способом в Московской области были упразднены четыре города: Железнодорожный, Юбилейный, Климовск и Ожерелье). Но оба этих способа были неприменимы в тех случаях, когда населенный пункт был слишком велик и экономически значим для преобразования в сельский населенный пункт или слишком территориально удален от других городов для включения в их состав.

В итоге был избран путь изменения законодательства. Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» был установлен новый тип муниципальных образований – муниципальный округ и изменено определение городского округа. В новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ городской округ и муниципальный округ трактуются как «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями»¹. По набору вопросов местного значения эти виды муниципальных образований идентичны, но городской округ отличается от муниципального округа тем, что на его территории в городах и (или) иных городских населенных пунктах проживает не менее 2/3 населения. Условие наличия на территории городского округа не более одного городского населенного пункта в новом определении отсутствует.

Строго говоря, отмена запрета на наличие нескольких населенных пунктов на территории городского округа была бы достаточной для устранения указанных выше препятствий и не потребовала введения в законодательство новой сущности в виде «муниципального округа». По-видимому, это терминологическое новшество было призвано смягчить абсурдность ситуации, которая неизбежно возникла бы от именовании «городскими округами» территорий с преобладанием сельского населения². Указанным законом в переходный период до 1 января 2025 года было предписано преобразовать в муниципальные округа те городские округа, в которых численность проживающих в городах и (или) иных городских населенных пунктах составляет менее двух третей; при этом на территории

¹ Часть 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

² Впрочем, в ряде регионов эта абсурдность проявилась уже на этапе вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ. Так, в Сахалинской, Свердловской, позже Магаданской областях изначально при формировании территориальной организации местного самоуправления была сделана ставка на городские округа, и в результате статус городских округов получили многие редконаселенные и слабоурбанизированные территории.

городского округа плотность населения должна в 5 и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Данная законодательная новелла способствовала ускорению реформирования территориальной организации местного самоуправления. Всего, согласно данным Росстата, в период между 1 января 2016 г. и 1 января 2020 г. Российская Федерация лишилась 194 только городских поселений (не говоря уже о сельских поселениях) благодаря преобразованию муниципальных районов, в границах которых они находились, в городские округа либо муниципальные округа. Этот процесс охватил не только малые, но и средние и большие городские поселения: было упразднено (включено в состав городских округов и с 2019 года также муниципальных округов) 12 городских поселений с населением от 50 до 100 тыс. человек и 9 городских поселений с населением более 100 тыс. человек.

Этот процесс в то же время не был равномерно распространен по всей территории страны. Всего он затронул 15 субъектов Российской Федерации, из них только в 8 регионах было упразднено более двух городских поселений. К таким регионам относятся:

- Московская область;
- Тверская область;
- Нижегородская область;
- Белгородская область;
- Ставропольский край;
- Кемеровская область;
- Иркутская область;
- Забайкальский край.

По пути создания муниципальных округов пошли Тверская область, Нижегородская область, Кемеровская область и Забайкальский край. В остальных указанных регионах основным механизмом упразднения стало включение городских поселений в городские округа.

В свою очередь, городские поселения с численностью населения более 50 тыс. чел. упразднились только в трех субъектах Российской Федерации (табл. 1.1).

Таблица 1.1 — Крупнейшие городские поселения (с численностью населения свыше 50 тыс. чел.), упраздненные в 2016-2020 гг. (по состоянию на 1 января 2021 г.)

Упраздненное городское поселение	Включено в состав	Численность населения на момент упразднения, чел.	Субъект Российской Федерации
Люберцы	Люберецкий ГО	197 705	Московская область
Красногорск	Красногорский ГО	153 672	
Одинцово	Одинцовский ГО	143 227	
Щелково	Щелковский ГО	127 161	
Раменское	Раменский ГО	122 157	
Сергиев Посад	Сергиево-Посадский ГО	108 887	
Пушкино	Пушкинский ГО	106 836	
Ногинск	Богородский ГО	104 856	
Георгиевск	Георгиевский ГО	100 933	
Воскресенск	Воскресенский ГО	95 885	Московская область
Клин	Клинский ГО	93 263	
Дмитров	Дмитровский ГО	84 408	
Видное	Ленинский ГО	78 034	
Балахна	Балахнинский МО	75 698	Нижегородская область
Ступино	Ступинский ГО	75 476	Московская область
Чехов	Чеховский ГО	70 548	
Павловский Посад	Павлово-Посадский ГО	65 432	
Наро-Фоминск	Наро-Фоминский ГО	64 518	
Богородск	Богородский МО	59 357	Нижегородская область
Солнечногорск	Солнечногорский ГО	58 861	Московская область
Павлово	Павловский МО	56 680	Нижегородская область

Как видно из таблицы 1.1, наибольшие масштабы упразднение именно крупных городских поселений приобрело в Московской области: среди всех 9 ликвидированных городских поселений с населением более 100 тыс. чел. 8

представляют именно этот регион. Все преобразования в Подмосковье были связаны с формированием городских округов.

За пределами Московской области единственное ликвидированное городское поселение с населением более 100 тыс. чел. — Георгиевск (Ставропольский край), который стал центром одноименного городского округа. Еще три относительно крупных городских поселения были упразднены в Нижегородской области (Балахна, Богородск, Павлово). Их преобразовали в центры муниципальных округов.

Здесь следует отметить, что отсутствие статуса городского округа у сотысячного города – очевидный нонсенс, спровоцированный нечеткостью критериев формирования городского округа в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ, и само по себе преобразование таких поселений в городские округа (с выделением их из состава муниципального района) можно приветствовать. Но одно дело – выделение крупного города из состава муниципального района как своего рода «анклава» и другое дело – преобразование в городской округ всего муниципального района со всеми его поселениями, в том числе включающими крупные города.

Как отмечено выше, одним из оснований для ликвидации поселенческого уровня называлось стремление оптимизировать управление слабозаселенными территориями. Рассмотрим, существует ли корреляция между плотностью населения региона и масштабами преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа. В таблице 1.2 представлено количество упраздненных в 2016-2020 гг. городских поселений в разрезе регионов с указанием численности населения таких поселений и плотности населения регионов.

Таблица 1.2 — Количество упраздненных городских поселений, численность населения упраздненных поселений и плотность населения соответствующих регионов (по состоянию на 1 января 2021 г.)

Субъект Российской Федерации	Количество упраздненных в 2016—2020 гг. городских поселений	Численность населения в упраздненных городских поселениях на момент упразднения, чел.	Плотность населения региона, чел./кв. км
Московская область	101	2 964 830	173,5
Нижегородская область	16	282 395	41,8
Кемеровская область	15	146 794	27,8
Ставропольский край	11	365 281	42,4
Белгородская область	9	184 660	57,1
Тверская область	8	42 205	15,0
Иркутская область	5	19 980	3,1
Забайкальский край	4	13 404	2,5

Мы видим, что только в Иркутской области и Забайкальском крае упразднение городских поселений (не имевшее к тому же здесь массового характера) можно оправдать особенностями местной системы расселения. В этих субъектах Российской Федерации среди упраздненных городских поселений нет ни одного с численностью населения более 10 тыс. чел. (крупнейшее — Мегет в Иркутской области с 9 470 жителями), а в двух случаях на момент упразднения в городских поселениях уже не было постоянного населения (Горно-Чуйский и Согдиондон в Иркутской области). Учитывая низкую плотность населения в этих регионах в целом, интеграция небольших и упразднение депопулировавших городских поселений выглядит рациональным шагом.

Напротив, «флагманская» роль в этом процессе Московской области плохо соотносится с лидерством региона по плотности населения. В несколько меньшей степени то же относится и к Нижегородской области и

Ставропольскому краю. В этих регионах тип городских поселений как низовых ячеек местного самоуправления представляется в достаточной степени органичным и жизнеспособным, и кампанию по ликвидации такого нижнего уровня местного самоуправления там сложно объяснить иначе, чем стремлением к централизации власти. В Московской области кампания пришла к логическому завершению: на ее территории уже не осталось ни одного ни городского, ни сельского поселения.

Несмотря на наличие примеров оправданного укрупнения муниципальных образований, в целом эта практика, как представляется, имеет больше негативных последствий. Упразднение городских поселений означает лишение ряда территорий субъектности. В Московской области множество городов и поселков с населением более 20 тыс. чел. более не являются самостоятельными муниципальными образованиями: Монино, Куровское, Электроугли, Зарайск, Кубинка, Лесной Городок, Хотьково, Ликино-Дулево, Дедовск, Луховицы, Красково, Старая Купавна, Томилино, Нахабино. Все они теперь – городские населенные пункты в составе городских округов, не являющиеся их центрами и, таким образом, подчиненные другим, более крупным городам.

Главной проблемой подобной концентрации власти является отдаление органов местного самоуправления от граждан. В небольших населенных пунктах местное самоуправление в его исходном понимании, по сути, ликвидируется: оно перестает быть *местным*. У жителей этих населенных пунктов сокращаются возможности для оперативного решения возникающих проблем. Такого рода риски были рассмотрены в исследовании Фонда «Института экономики города» 2017 года, посвященном оценке территориальной доступности местного самоуправления в России³. Для ряда регионов были рассчитаны показатели доступности местного самоуправления в случае гипотетического преобразования всех муниципальных районов в

³ Пузанов А. С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24-30 (https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/puzanov_popov_iae_mun_imu_3-2017.pdf)

городские округа. Расчеты показали, что в таком случае доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью⁴ увеличилась бы в 2–3 раза, а доля населения, проживающего в зоне затрудненной транспортной доступности, в некоторых регионах возросла бы в 10 раз.

⁴ Под затрудненной транспортной доступностью понималось положение, при котором расстояние (по автомобильной или железной дороге) до административного центра муниципального образования составляет 15 км и более.