

УДК 351/354

**Джафарова Наида Рафиковна**

магистрант

e-mail: [naida.ram@yandex.ru](mailto:naida.ram@yandex.ru)

**Разовский Юрий Викторович**

профессор кафедры теории и организации управления

e-mail: [razovskii-uv@art-gzhel.ru](mailto:razovskii-uv@art-gzhel.ru)

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
образования «Гжельский государственный университет»  
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education  
“Gzhel State University”  
Московская обл., Раменский р-н, пос. Электроизолятор,  
д. 67, Россия, 140155  
Тел.: 8(499)553-84-04

## **АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА В ГОРОДСКОЙ ОКРУГ**

### **ANALYSIS OF THE PROCESS OF CONVERSION OF MUNICIPAL DISTRICT, URBAN OKRUG**

*Аннотация:* В основе написания данной работы лежат результаты опыта преобразования муниципальных районов в городские округа в Российской Федерации. Изучены правовые и законодательные основы исследуемой темы, выделены главные критерии и пути, основные и второстепенные причины преобразования муниципальных районов в городские округа.

*Ключевые слова:* административный центр; сельское поселение; муниципальное образование; муниципальный район; городской округ; анализ преобразования; эффективность управления.

*Abstract:* The basis of the writing of this work are the results of the conversion experience of the municipal districts of the city district in the Russian Federation. The legal and legislative foundations of the topic are studied, the main criteria and ways, the main and secondary reasons for the transformation of municipal districts into urban districts are identified.

*Keywords:* administrative center; rural settlement; municipality; municipal district; urban district; transformation analysis; management efficiency.

Актуальность работы определяется все более широким проведением в Российской Федерации кампании по преобразованию муниципальных районов в городские округа.

Правовой основой исследуемой темы является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон

№131-ФЗ) [1]. В данном законе появилось новое понятие «городской округ» и «административный центр городского округа».

Городской округ является муниципальным образованием, наделенным особым правовым статусом, объединяющим в себя городское поселение и входящие в него сельские поселения и муниципальные районы. Исходя из этого данное муниципальное образование при условии наличия в нем сложившейся территориальной, социальной, транспортной и иной инфраструктур, необходимых для самостоятельного решения, наделяется статусом городского округа.

Четкой процедуры преобразования муниципальных районов в городские округа в Федеральном законе № 131-ФЗ прописано не было. Тем не менее в 2015–2016 гг. на территории РФ происходили следующие изменения:

1. В Магаданской, Московской, Оренбургской, Калининградской и некоторых других регионах РФ активно стали создаваться городские округа путем объединения всех поселений района в городское поселение с наделением статусом городского округа.

2. В Ставропольском крае процесс преобразования происходил путем объединения с уже существующим городским округом.

Ни один из этих способов не был предусмотрен действующим на тот момент Федеральным законом № 131-ФЗ. Преобразование муниципальных районов в городские округа было не что иное, как необоснованное расширение субъектами РФ своей власти в сфере местного управления.

Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления существенно изменилось с принятием Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ) [2]. Данные изменения заметно упрощают процедуру укрупнения.

Из Федерального закона № 62-ФЗ необходимо понимать, что

преобразование муниципального района в городской округ может проводиться следующим образом [2]:

1. Присоединение к существующему муниципальному району всех (или части) сельских поселений.

2. Образование нового муниципального района из существующих сельских поселений и других муниципальных образований.

3. Преобразование муниципального района в форму городского округа. Для осуществления данного этапа необходимо выделить следующие категории:

– численность населения в районе должна быть более 20 тыс. человек;

– доля численности населения в городском поселении, являющимся административным центром района, – не менее 50 % от общей численности населения района;

– доля отгрузки продукции промышленного производства в общем объеме по району – свыше 75 %.

Исходя из выше приведенных категорий, городским округом могут стать и успешно функционировать достаточно крупные районы с ярко выраженным административным центром, в котором сосредоточена большая часть населения и основное промышленное производство.

Рассмотрим далее возможные социально-экономические и управленческие последствия создания городских округов на основе муниципальных районов.

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в России осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Значит, изменение территориальной основы местного самоуправления должно рассматриваться как мера особого порядка, не просто напрямую затрагивающая интересы людей, живущих на соответствующих территориях, но существенным образом влияющая на сложившийся уклад жизни. Данный факт должен быть учтен при реализации преобразования муниципальных районов в городские

округа.

В качестве основной причины для создания городского округа на основе муниципального района является необходимость экономии бюджетных средств:

- за счет сокращения работников местного самоуправления;
- за счет отказа от выборов глав и депутатов органов поселений;
- за счет более продуктивного привлечения федеральных денег;
- за счет участия в различных государственных программах.

Второстепенной причиной часто называют повышение качества оказания муниципальных услуг и сокращение расходов населения на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Однако, анализируя опыт субъектов РФ, в которых процесс создания городских округов на основе муниципальных районов идет уже не первый год, отмечаем, что значимого эффекта от данного преобразования удалось достичь лишь отдельным муниципальным образованиям. Остановимся на некоторых положительных и отрицательных моментах преобразования муниципальных районов в городские округа на основе некоторых примеров:

1. Опыт преобразования муниципальных районов в городские округа в Московской и Нижегородской областях показал, что добиться существенного сокращения административных расходов не получается, т. к. основная масса работников перешла в органы местного самоуправления городского округа, а бывшие главы администрации назначены руководителями теперь уже территориальных органов городского округа.

2. Количество муниципальных выборов действительно сократилось во всех вновь созданных городских округах. После преобразования Шаховского муниципального района Московской области в Шаховской городской округ общий депутатский корпус сократился с 75 до 15 человек. Кроме этого, если на одного муниципального депутата в среднем приходилось 429 жителей, то после создания городского округа в четыре раза больше – 1718 человек на одного избранника [4].

3. Оценить экономический эффект от создания городских округов довольно сложно, так как единственной публично названной цифрой в 500 000 тыс. рублей, которые удалось сэкономить созданному в 2015 г. городскому округу Мытищи Московской области. Однако такая экономия выглядит довольно незначительной на фоне доходной части бюджета городского округа Мытищи на 2016 г. в размере 9 699 716 тыс. руб. [4].

4. Положительными последствиями создания городских округов является возможность более эффективного участия в различных государственных программах. Опыт городского округа Семеновский Нижегородской области, созданного в 2009 г. на базе Семеновского муниципального района, показал, что за счет регулярного участия в таких программах, как, например, государственная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда», удалось привлечь значительные суммы для решения проблем своего муниципального образования. Семеновский городской округ за 4 года (с 2011 по 2015 гг.) увеличил свои доходы бюджета с 835,5 до 1 299,1 млн. руб.

Тем не менее, привлечение денежных средств за счет участия в государственных программах не является долгосрочным. Государственные программы являются инструментом достижения конкретных целей в сфере социально-экономического развития, а не формой финансовой помощи муниципальным округам.

В феврале 2017 г. губернатор Московской области А. Воробьев подписал закон «Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района» [3]. Ряд территорий городских поселений (Дедовск, Истра, Снегири) и сельских поселений (Бужаровское, Букаревское, Ермолинское, Ивановское, Костровское, Лучинское, Новопертровское, Обушковское, Онуфриевское, Павло-Слободское, Ядроминское) Истринского муниципального района были объединены в городской округ Истра [3].

Подобное масштабное объединение пока не имеет однозначной оценки,

так как любое изменение имеет целый ряд рисков, неопределенностей и детализации перспективы развития округа, что потребует дополнительных ресурсов для налаживания эффективности управления таким крупным вновь образованным Истринским городским округом.

Анализ данных СМИ и интернет-ресурсов по преобразованию Истринского района в Истринский городской округ показал: 50 % – за преобразование; 20 % – против преобразования; 30 % – не высказали четкой позиции [6].

После проведенного преобразования Истринского района в городской округ в СМИ появились данные, что всего 19,1 % населения выразили свои протесты, но 80,9 % населения отметили повышение эффективности управления [6]. Опираясь на данные результаты, допустимо утверждать, что изменение статуса муниципального образования является достаточно перспективным, но укрупнение способно привести к снижению активности взаимодействия органов местного управления с населением.

На 2019 г. планируется преобразование Раменского района в городской округ. Раменские общественники обсудили с главой района А. Кулаковым формирование Раменского городского округа [7].

28 ноября 2018 г. состоялось заседание Совета Депутатов о перспективе присоединения сельского поселения Гжельское при участии главы Раменского района А. Кулакова, который подробно рассказал о преимуществах объединения городских и сельских поселений в Раменский городской округ [8]. Глава администрации Гжельского сельского поселения Г. Голинова предложила поддержать инициативу об объединении поселений в городской округ. Депутаты местного совета поддержали инициативу единогласно. Публичные слушания назначены на 26 декабря 2018 г. [9–10].

Отметим, что все активнее происходит объединение территориально-административных единиц в городские округа.

Таким образом, исходя из выше приведенных примеров, отмечаем, что

преобразование муниципальных районов в городские округа не всегда является однозначно позитивным и однозначным решением. Опыт уже созданных городских округов показал отдельные положительные моменты в части повышения муниципальной экономики и негативные последствия социального характера, потому что перенос органов управления из ликвидируемых поселений в административный центр городского округа делает местную власть менее доступной для населения. Конечно, эта проблема частично решается с помощью многофункциональных центров (МФЦ) и распространения практики удаленного оказания государственных и муниципальных услуг посредством специализированных порталов в сети интернет. Но множество юридически значимых действий, нотариальных услуг, постановка на воинский учет свершаются только в административном центре.

Одной из важных проблем будет являться проблема образования вакуума власти в тех населенных пунктах, в которых на постоянной основе отсутствуют органы публичной власти, а также учреждения здравоохранения и образования, в результате чего подконтрольность таких территорий значительно снижается, что способствует теневой экономике и криминала.

В заключение необходимо отметить, что преобразование муниципальных районов в городские округа не всегда повышает эффективность муниципального управления. Образование городских округов на основе муниципальных районов в настоящее время не достаточно законодательно урегулировано и может быть рекомендовано для применения лишь в отдельных случаях, если в силу особенностей тех или иных муниципальных образований негативные последствия, о которых речь шла выше, могут быть преодолены. Однако, не смотря на все трудности и негативные последствия, процесс преобразования в РФ запущен и все активнее происходит преобразование муниципальных районов в городские округа.

## Список литературы

1. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) [Электронный ресурс] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации [сайт]. URL: [http://legalacts.ru/doc/131\\_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija](http://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija) (Дата обращения: 10.12.2018).

2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации. URL: [http://legalacts.ru/doc/131\\_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija](http://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija). (Дата обращения: 10.12.2018).

3. Закон Московской области «Об организации местного самоуправления на территории Истринского муниципального района» от 22.02.2017 №21/ 2017–ОЗ // Городской округ Истра. URL: [http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni\\_Moskovskoj\\_oblasti/item/76485](http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/76485) (Дата обращения 13.12.2018).

4. Администрация городского округа Шаховская // [Официальный сайт администрации](http://шах-го.рф). URL: <http://шах-го.рф>. (Дата обращения: 13.12.2018).

5. Городской округ Мытищи // Официальный сайт органов местного самоуправления. URL: <http://mytyshi.ru> (Дата обращения: 13.12.2018).

6. Территории района объединят для благополучия жителей // Истринские вести. URL: <http://in-istra.ru/novosti/obschestvo/territorii-rayona-obedinyat-dlya-blagopoluchiya-zhiteley>. (Дата обращения: 15.12.2018).

7. Раменские общественники обсудили с главой района формирование Раменского городского округа // Раменское информагентство. Главная новость. URL: <http://ramns.ru/2018/12/20/ramenskie-obshhestvenniki-obsudili-s-glavoj-rajona-formirovanie-ramenskogo-gorodskogo-okruga>. (Дата обращения: 16.12.2018).



8. Глава Раменского района Андрей Кулаков рассказал о преобразовании Раменского района в городской округ // Раменское информагентство. Главная новость. URL: <http://ramns.ru/2018/11/15/glava-ramenskogo-rajona-andrej-kulakov-rasskazal-o-preobrazovanii-ramenskogo-rajona-v-gorodskoj-okrug>. (Дата обращения: 16.12.2018).

9. Депутаты Сельского поселения Гжельское единогласно поддержали инициативу преобразования Раменского района в городской округ // Раменское информагентство. Главная новость. URL: <http://ramns.ru/2018/11/29/deputaty-s-p-gzhelskoe-edinoglasno-podderzhali-iniciativu-preobrazovanija-ramenskogo-rajona-v-gorodskoj-okrug>. (Дата обращения: 18.12.2018).

10. Сельское поселение Гжельское // Официальный сайт администрации. URL: <http://gzheladmin.ru>. (Дата обращения: 18.12.2018).