

Александр Алексеевич Ларичев

Территориальная организация местного самоуправления в России сквозь призму канадского опыта

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*местное самоуправление, территориальные основы,
опыт России и Канады*

Сравнительные исследования публично-правовых институтов России и Канады, включая местное самоуправление, вызывают большой интерес, как в силу политико-территориальных, так и экономико-географических факторов.

Канада, также как и Россия, является крупным федеративным государством, что делает привлекательным изучение места и роли местного самоуправления в структуре федеративных отношений различных уровней публичной власти. Как и в России, субъекты федерации в Канаде создают муниципальные образования, устанавливают их границы, содействуют формированию условий для автономного решения вопросов на местном уровне. Более того, канадские провинции и территории имеют исключительную юрисдикцию в этих вопросах, что позволяет анализировать различные подходы к их решению от субъекта к субъекту.

Канада имеет обширную территорию, где густонаселенные агломерации соседствуют с бескрайними незаселенными просторами северных территорий, соответственно, также как и в России возникают вопросы о поиске оптимальных моделей муниципального управления в мегаполисах, а также о необходимости, границах и формах местного самоуправления в малонаселенных территориях страны.

Надо отметить, что эффективная деятельность публичной власти в любом государстве во многом зависит от правильного подхода к определе-

нию территориальных пределов ее реализации. Должный охват юрисдикцией населенной территории, соответствующий организационным, финансовым и материальным ресурсам органов публичной власти позволяет максимально эффективно реализовать их полномочия, обеспечить необходимое качество организации и регулирования социальных процессов в обществе. Данный вопрос принципиально важен, в том числе, и прежде всего, для местного самоуправления, которое является институтом публичной власти, наиболее приближенным к местному населению, к решению его первоочередных проблем и удовлетворению потребностей.

Подходы к формированию территориального механизма местного самоуправления в федеративном государстве определяются, во многом, моделью и уровнем правового регулирования соответствующих вопросов.

Если обратиться к опыту России, то, как было отмечено в Постановлении Конституционного суда РФ от 24.01.1997 №1-П¹, определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным, и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, именно в России особенности конституционно-правового регулирования местного самоуправления изначально закладывают ряд базовых, общефедеральных принципов территориальной организации местного самоуправления, которые не соблюдать субъекты РФ просто не могут.

Согласно принятому толкованию п. «н» ч.1 ст.72 Конституции РФ², федеральный законодатель имеет право регулировать не только «организацию системы органов местного самоуправления», но и иные вопросы³, включая территориальный аспект его осуществления.

Начиная с 2003 года, в поле федерального законодательного регулирования в России обозначился четкий тренд на централизацию принципов и правил муниципального деления субъектов РФ, который, однако, в силу своеобразия юридических конструкций требований к типам и системе муниципальных образований привел скорее к видимому, нежели чем содержательному «однообразию» территориальной организации местного самоуправления. Примером соответствующей «пестроты однообразия» может являться

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П „По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», „Собрание законодательства Российской Федерации” 1997, № 5, ст.708.*

² *Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).*

³ См. К.А. Гринченко, *Источники муниципального права Российской Федерации*, Москва 2015; В.В.Бучинский, В.Е.Сафонов, *Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления*, „Государственная власть и местное самоуправление” 2006, № 2.

опыт формирования городских округов в субъектах РФ, создаваемых на базе самых разных по характеристикам территорий, зачастую далеких от понятия «городская» или «урбанизированная».

В других случаях, внедрение повсеместно единых правил территориальной организации влечет за собой утрату самобытности, ущемление тех самых исторических и иных местных традиций, защита которых в реализации местного самоуправления определена конституционно.

Например, в 2004 году в Республике Карелия была упразднена Вепсская национальная волость⁴, не соответствовавшая типам муниципальных образований, определенных в ФЗ № 131⁵. При этом волость как муниципальное образование просуществовала более десяти лет⁶ и немало способствовала реабилитации и развитию вепсского языка и росту интереса к вепсской культуре.

Эти примеры иллюстрируют аргументы в пользу регулирования территориальных основ местного самоуправления на уровне субъектов федерации: попытка установления полного единообразия территориальной организации местного самоуправления в рамках крупного федеративного государства может повлечь за собой негативные последствия, как в виде формального подхода к выполнению на региональном уровне устанавливаемых единых требований, либо в виде их внедрения в ущерб экономической целесообразности, а также исторических и культурных традиций территорий.

Следует, вместе с тем отметить, что российский подход оправдывается тем фактом, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, признается и гарантируется конституционно. И те же процессы централизации принципов территориальной организации местного самоуправления в 2000-х гг. были вызваны необходимостью обеспечения конституционных прав граждан на его реализацию в условиях, когда ряд субъектов РФ указанное право не обеспечивали, либо обеспечивали не в полном объеме.

В Канаде регулирование территориальной организации местного самоуправления отнесено к исключительному ведению провинций и территорий Канады, что вытекает из конституционно определенных прерогатив регио-

⁴ Закон Республики Карелия от 01.12.2004 № 825-ЗРК „О муниципальных районах в Республике Карелия”, „Собрание законодательства Республики Карелия” 2004, № 12, ч. 1, ст. 1392.

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, „Собрание законодательства Российской Федерации” 2003, № 40, ст. 3822.

⁶ Постановление Верховного Совета Республики Карелия от 20.01.1994 № XII-23/625 „Об образовании Вепсской национальной волости”, „Ведомости Верховного Совета Республики Карелия” 1994, № 3–4, ст. 625.

нальной власти в отношении не только территориальных основ, но и всего института местного самоуправления (ч. 8 ст. 92 Конституционного Акта Канады 1867 года⁷).

Применительно к территориальным основам местного самоуправления в Канаде такой механизм представляется оправданным. В крупном федеративном государстве, каким является Канада, где существуют серьезные различия в инфраструктурном, природно-климатическом, демографическом положении составляющих его территорий, единый поход к внутреннему административному и муниципальному делению определять довольно сложно.

В отличие от субъектов РФ, провинции и территории Канады свободны и от конституционных ограничений и необходимости обеспечения реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления на всей протяженности своих территорий.

Соответственно, если в России, где, как указывает Н.В. Винник, при формировании территории муниципальных образований превалирует все же политико-юридический аспект⁸, фактически единственным императивом для субъектов Канады является расчет экономической целесообразности выбора параметров территориального устройства местного самоуправления.

Исходя из этого принципа, территориальная организация местного самоуправления является неоднородной, виды муниципалитетов, их площадь, а также наличие или отсутствие нескольких уровней территориальной организации существенно разнятся от провинции к провинции. Доминирование экономического расчета определяет также и то, что местное самоуправление в Канаде осуществляется не на всей территории страны, а в тех местностях в пределах провинций и территорий, где это представляется целесообразным.

Согласно Конституции России, местное самоуправление осуществляется на всей территории страны (что вытекает из положений ч. 1 и 2 ст. 3, ст. 12, и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ⁹), в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Однако, несмотря на наличие определенных выявленных Конституционным судом РФ ограничений на реализацию модели выборочного осуществления местного самоуправления на террито-

⁷ *Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const>

⁸ Н.В. Винник, *Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России*, „Административное и муниципальное право” 2014, № 11, с. 1206 – 1210.

⁹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»*, „Собрание законодательства Российской Федерации” 2000, № 50, ст. 4943.

рии страны (т.е. «канадской» модели) в России, отказываться от ее изучения не стоит.

Малонаселенность и обширные пространства отдельных частей России приводят к серьезной дифференциации муниципальных районов в субъектах РФ по площади, к созданию в некоторых случаях муниципальных образований, сопоставимых по площади со средними по территории странами мира (например, в Республике Саха-Якутия¹⁰).

С учетом того, что целью *местного* самоуправления является самостоятельное решение населением вопросов *местного* значения (ч. 1 ст. 130 Конституции), справедливым является сомнение в том, что оно необходимо там, где населения практически нет, и потребность и возможность самостоятельного решения местных вопросов отпадает.

Помимо доводов о необходимости обеспечения конституционного права на осуществление местного самоуправления, соответствующая дискуссия неизбежно приводит к рассмотрению вопроса о том, что в принципе относится к основным характеристикам местного самоуправления и возможно ли установление каких либо ограничений на масштаб (пространственные пределы) его реализации.

Ответ на него, как представляется, связан с назначением и целевой аудиторией местного самоуправления, включающей местное население одновременно как объект, так субъект муниципального управления. Как верно отмечает В.И. Васильев функциональное назначение местного самоуправления «заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом – малых групп и конкретных граждан»¹¹.

Таким образом очертить границы местного самоуправления одними лишь критериями масштаба территории невозможно, но помимо локальности в территориальном смысле нельзя забывать о локальности в смысле организационно-управленческом.

Представляется, что попытка обеспечить реализацию конституционных прав граждан на местное самоуправление «любой ценой», в том числе путем создания в России на практически незаселенных пустых пространствах циклопических «муниципалитетов» обесценивает его конституционную сущность и значение. В связи с этим представляет интерес анализ особенностей организации решения местных вопросов и предоставления услуг

¹⁰ Закон Республики Саха (Якутия) от 30.11.2004 №172-3 „Об установлении границ и о наделении статусом муниципального района муниципальных образований Республики Саха (Якутия)”, „Якутия” 2004, №245, 31 декабря.

¹¹ В.И. Васильев, *О функциональном назначении местного самоуправления*, „Журнал российского права” 2007, № 7, с. 15.

на северных и иных малозаселенных территориях в провинциях Канады, тем более что сложившийся сегодня в России подход к решению данного вопроса определен толкованием конституционных норм, не содержащих прямого запрета на выборочную организацию муниципальной власти, исходя из реальных потребностей в ней на той или иной территории.

Территории, на которых местное самоуправление в Канаде не осуществляется, принято именовать «неинкорпорированными» (*unincorporated territories*)¹². Неинкорпорированность означает отсутствие у населенной территории статуса муниципальной корпорации и собственной системы органов местного самоуправления, возглавляемой советом. Однако некоторые неинкорпорированные территории могут включаться в состав более крупных муниципалитетов (по аналогии с «межселенными» территориями в России).

Поэтому, говоря о территориях, не охваченных местным самоуправлением в принципе, речь следует вести о так называемых «неорганизованных» территориях (*unorganized territories*) как подвиде «неинкорпорированных»¹³. Такие территории, преимущественно северные, находятся вне пределов юрисдикции каких либо муниципалитетов, либо индейских резерваций, и управляются провинциями напрямую, через специально создаваемые комиссии – формы государственного управления на местах.

Еще более распространенным и разнообразным по функциям, альтернативным (или, скорее, сопутствующим) муниципалитету механизмом решения местных вопросов в Канаде являются специализированные органы (*special-purpose bodies*) и соответствующие их юрисдикции специальные (функциональные) округа, существующие параллельно с муниципалитетами.

С учетом институциональной автономизации соответствующего механизма, в канадской доктрине не принято относить специализированные органы к системе муниципального управления (*municipal government*), но принято считать их элементом общей категории «местное самоуправление» (*local government*).

Применительно к территориальной организации местного самоуправления важным обстоятельством является то, что поскольку юрисдикция специализированных органов определяется их функциональной направленностью, их границы нередко выходят за пределы (пересекают) границы классических муниципалитетов.

К специализированным органам *муниципального* уровня в Канаде можно отнести библиотечные советы (*library boards*), комиссии по территориальному планированию (*planning commissions*). Полицейские управления

¹² D.J. Nickerson, *Issues in the Unorganized Areas of Northern Ontario*, Toronto 1992, p. 7.

¹³ См. например, *An Act Respecting Municipal Territorial Organization (Quebec)*, CQLR 1988, Ch. O-9, p. 7.

и школьные советы (*police boards, school boards*), как правило, имеют более широкий охват юрисдикции, совпадающий с границами муниципалитетов второго уровня либо включающий несколько одноуровневых муниципальных единиц.

Границы деятельности советов по здравоохранению (*public health units*) и заповедников (*conservation authorities*) очерчиваются, как правило, вне привязки к муниципальным границам¹⁴. При этом управления заповедниками, а также укрупняемые в последнее время комиссии и агентства по транспорту (*regional public transit agencies*) можно выделить среди субрегиональных специальных округов как наибольшие по площади¹⁵.

На сегодняшний день в Канаде, а также в США, дискуссия о необходимости существования специализированных местных органов и, там где того требует география предоставления муниципальных услуг – соответствующих территориальных (специальных) округов, продолжается, в том числе с позиций территориальной эффективности, разделяющем экспертов и аналитиков муниципального управления на так называемых «полицентристов»¹⁶ и «консолидационистов»¹⁷.

По мнению первой группы исследователей, конкуренция между локальными юрисдикциями приводит к повышению качества публичных услуг. В связи с этим полезным является фрагментация и специализация местной власти. По мнению сторонников консолидации, эффективность работы местных органов может увеличиваться за счет замещения множества пересекающихся юрисдикций одной или несколькими крупными. На практике же, в отношении автономных специализированных органов в Канаде побеждает более консервативный подход, хорошо характеризующийся в современной работе Дж.Лайонса: «для изменения образа действий крупные институциональные изменения не обязательны»¹⁸.

¹⁴ J. Lucas, *Hidden in Plain View: Local Agencies, Boards, and Commissions in Canada*, „IMFG Perspectives” 2013, no. 4, p. 4.

¹⁵ В регионе агломерации Монреаля в 1996 году было создано специализированное региональное транспортное агентство АМТ (Agence Métropolitaine de Transport), в регионе Торонто в 2006 г. – Metrolinx, в регионе Ванкувера в 2008 г. – TransLink. См. J. Lucas, *Hidden in Plain View*...

¹⁶ См.: R.L. Bish, V. Ostrom, *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington 1973; E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York 1990.

¹⁷ См.: G.E. Frug, *City Making: Building Communities without Building Walls*, Princeton 1999; A. Downs, *New Visions for Metropolitan America*, Washington 1994.

¹⁸ J.R.Lyons, *Structural Variation and Local Service Delivery: Comparing Municipal Governments and Special Purpose Bodies* (PhD thesis), Western University, London ON 2014, p. 299.

Следует отметить, что в отечественной литературе опыт Канады и США в создании специализированных органов и специальных округов также воспринимается неоднозначно. Так, Л.А. Шарнина, анализируя «функциональную» концепцию территориальной организации местного самоуправления, указывает на очевидные плюсы функциональных округов (т.е. пожарных, полицейских и т.д.), к числу которых относится эффективность, маневренность и оперативность в принятии решений¹⁹.

Однако, по мнению автора, модели специальных округов свойственно игнорирование социального характера пространства, территориальной общности граждан. Это выражается и в утрате связи с населением, затруднении контроля над деятельностью органов специальной компетенции²⁰.

При этом также образуется диспропорция между специализированными органами, которые имеют постоянные источники доходов и не имеющими гарантированных финансовых поступлений. Механизм же перераспределения излишков доходов на финансирование иных местных нужд, которое возможно в рамках единой централизованной модели, может здесь вовсе отсутствовать.

Кроме того, в ситуации большого количества специализированных территориальных единиц с перекрывающейся юрисдикцией возможно возникновение межорганизационных конфликтов, роста административных расходов, дублирования компетенции²¹. Исходя из этого, канадский опыт создания специализированных органов нельзя считать идеальным способом организации муниципального управления, хотя он, безусловно, заслуживает пристального внимания и изучения.

Примечательно, что в Канаде и России является схожим опыт разграничения муниципального и административно-территориального деления субъектов. Органы государственной власти провинций и территорий Канады предпочитают не смешивать муниципальное и административно-территориальное деление (там, где последнее обособленно), несмотря даже на то, что местное самоуправление в Канаде не определяется как автономный от государственной власти институт.

Так, согласно ч.2 ст.1 Акта о территориальном делении Онтарио (*Territorial Division Act*²²), статус, наименование либо границы любого муниципалитета настоящим Актом не затрагиваются. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Акта, включение муниципалитета в определенную географическую область

¹⁹ Л.А. Шарнина, *Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации*, Красноярск 2012, с. 48.

²⁰ Там же, с. 51.

²¹ Там же.

²² SO 2002, Ch.17, Sched.E.

не препятствует изменению наименования, границ и статуса муниципалитета в соответствии с муниципальным законодательством. Наконец, в соответствии с ч. 3 ст. 180 Муниципального акта Онтарио²³, если территория муниципалитета географически расположена в пределах нескольких территориальных округов провинции, то Муниципальной комиссией Онтарио она может быть отнесена к одному из них.

Провинция Квебек делится на 17 административных регионов, определяемых актами правительства. Только муниципальные образования, которые образуют сложную, преимущественно двухуровневую структуру, могут территориально выходить за определяемые границы регионов (это, прежде всего, характерно для объединений крупных городских муниципалитетов – *communautés métropolitaines*²⁴).

В России, различие двух указанных видов деления подчеркивается необходимостью обеспечения конституционной автономии местного самоуправления в границах, соответствующих условиям решения вопросов местного значения. Как указывается в решении Конституционного суда РФ, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций²⁵.

Одной из вех прошедшей в 2014–2015 гг. муниципальной реформы в России стало внедрение новой, двухуровневой модели управления городскими округами. Несмотря на отдельные преимущества, связанные с данной моделью (приближение органов местного самоуправления к населению городских районов, составляющих крупные агломерации, обеспечение обратной связи между местным населением и общегородскими органами управления), нельзя не принимать во внимание и некоторые негативные эффекты от применения данной модели²⁶.

²³ *Municipal Act (Ontario)*, SO 2001, Ch. 25.

²⁴ *Divisions Administratives*, Portail Québec, <http://www.gouv.qc.ca/FR/LeQuebec/Pages/Divisions-administratives.aspx>, 25.12.2016.

²⁵ *Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П „По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда*”, „Собрание законодательства Российской Федерации” 1997, № 45, ст. 5241.

²⁶ А.В. Ильиных, *Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска)*, „Конституционное и муниципальное право” 2016, № 7, с. 67–70; О.И. Баженова, *Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте*

Канадский опыт управления урбанизированными центрами свидетельствует о значительном конфликтном потенциале и неустойчивости двухуровневого муниципального управления городом.

В качестве иллюстрации можно привести пример Корпорации Объединенного Виннипега (1961–1971 гг.) в провинции Манитоба. Корпорация Виннипега состояла из 19 муниципалитетов, и возглавлялась советом, сформировавшимся на основе выборов по избирательным округам, специально нарезанным так, чтобы исключить преимущественное представительство в общегородском совете только одного нижестоящего муниципалитета. Хотя такая система и была направлена на минимизацию феномена «местничества», но в конечном итоге привела к противостоянию города и внутригородских муниципалитетов, обвинявших общегородской совет в оторванности от интересов населения внутригородских муниципальных образований²⁷. В 1971 году в границах г. Виннипег был образован единый муниципалитет.

В муниципалитете Гамильтон-Уентворф (провинция Онтарио) возникающие разногласия между представителями муниципалитетов нижнего уровня приводили к постоянным демаршам депутатов и срыве кворума общегородского совета, что в конечном итоге также послужило причиной объединения города в единую муниципальную корпорацию²⁸.

Современной тенденцией в управлении канадскими агломерациями, соответственно, является не раздробление городских территорий между мелкими муниципалитетами, а наоборот, их консолидация, с целью выработки единого плана и стратегии развития большого города²⁹. Не отказываясь в целом от уже предложенной законодателем в ФЗ №131 факультативной модели двухуровневого городского округа, субъектам РФ следует рекомендовать с осторожностью подходить к ее внедрению, четко представляя и просчитывая все последствия соответствующих изменений и обеспечивая как эффективное разделение компетенции между городским округом и внутригородскими районами, так и достаточную финансово-экономическую базу функционирования последних.

сте реформы городских округов, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 3, с. 49–55.

²⁷ S.G. Rich, *Winnipeg: Innovations in Governing a Metropolis*, [in:] R.C. Bryfogle (ed.), *Urban Problems*, Toronto 1975, p. 344.

²⁸ A. Sancton, *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Montreal–Kingston 2000, p. 143.

²⁹ См. А.А. Ларичев, *Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады)*, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 6, с. 51–54.

Если же в целом анализировать практику применения законодательства о территориальной организации муниципальных образований в России и Канаде, то нельзя не отметить наличие устойчивой тенденции по слиянию муниципалитетов.

Массовое укрупнение муниципалитетов отмечалось в 1995–1996 гг. в атлантических провинциях Канады (Остров Принца Эдуарда, Новая Шотландия, Нью-Брансуик), 2001 году – в Онтарио (сокращение с 839 до 448 муниципалитетов³⁰), в 2001–2002 году – в Квебеке. Среди последних примеров – муниципальная реформа 2013–2014 года в Манитобе, где 107 муниципалитетов (65 сельских муниципалитетов, 25 таунов и 17 виллиджей) было объединено в 47³¹. Подверглись процессу консолидации и крупнейшие агломерации страны, в том числе Торонто и Монреаль.

В России в текущее время в ряде субъектов (локализованных преимущественно в Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральном округах³²) также идет достаточно интенсивный процесс объединения муниципальных образований. Согласно данным Минюста России, в 2014 г. проведено 156 преобразований муниципальных образований, из них 118 – объединения, в 2015 г. – 177 преобразований (из них 140 объединений и лишь 10 разделений)³³.

Если основными аргументами в пользу слияния муниципалитетов в Канаде считается повышение эффективности и качества предоставления муниципальных услуг, а также ускорение экономического развития территорий³⁴, то в России оправданием соответствующих реформ зачастую служит сокращение административных расходов³⁵, увеличение материальной и финансовой базы муниципальных образований.

Законодательно закрепленная процедура объединения муниципалитетов в России не требует получения согласия местного населения на проведение территориальных изменений, выраженного посредством прямого голосования граждан (ч. 3–4 ст. 13 ФЗ № 131). Хотя местное население

³⁰ A. Found, *Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario*, Toronto 2012, p. 2.

³¹ *Consolidated Regulations of Manitoba, M235 (The Municipal Amalgamations Act, SM 2013, Ch. 10)*, <http://web2.gov.mb.ca/laws/regs/index.php?srch=amalgamation&act=0&am=0>, 25.12.2016.

³² Е.С. Шугрина (ред.), *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации*, 2-е изд., Москва 2015, с. 25.

³³ *О состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2015 году*, <http://minjust.ru/ru/press/news/o-sostoyanii-mestnogo-samoupravleniya-i-deyatelnosti-minyusta-rossii-po-razvitiyu-ego>, 25.12.2016.

³⁴ R.L. Bish, E.G. Clemens, *Local Government in British Columbia*, 4th edn., Richmond 2008, p. 27–28.

³⁵ *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации*, с. 23.

может выступить инициатором объединения собственного муниципального образования с другим образованием (образованиями), его мнение при принятии подобного решения может быть выражено лишь опосредованно, через соответствующие представительные органы. При этом процедура разделения муниципальных образований в ряде установленных законом случаев требует получения согласия граждан, выраженного в форме прямого голосования (ч. 5 ст. 13 ФЗ № 131). Упрощение процедуры объединения свидетельствует о поощрении российским законодателем данного инструмента территориальной реорганизации местного самоуправления.

В Канаде требование о согласовании решений об изменении территориальной организации местного самоуправления, в особенности объединения муниципалитетов, также не имеет широкого распространения в региональном законодательстве. Более того, как указывают канадские исследователи Л. Миян и З. Спайсер, в большинстве случаев общественность не привлекается к принятию соответствующих решений³⁶.

Например, в 2014–2015 гг. в провинции Манитоба правительством провинции было осуществлено принудительное объединение небольших муниципалитетов, без получения согласия местной общественности³⁷.

Там, где выявление мнения местного населения относительно организации и реорганизации муниципальных образований предусмотрено, оно в большинстве случаев носит рекомендательный характер для органов государственной власти провинций и территорий. Например, в соответствии со ст. 372 Акта о местном самоуправлении провинции Новая Шотландия (*Municipal Government Act*³⁸) в случае создания регионального (укрупненного) муниципалитета предусмотрено проведение плебисцита (консультативного голосования). Согласно ст. 31 Акта о муниципалитетах провинции Ньюфаундленд и Лабрадор (*Municipalities Act*³⁹), перед принятием решения о создании либо реорганизации региональных муниципалитетов, специально сформированной комиссией готовится отчет, в ходе подготовки которого проводятся публичные слушания.

Проведение референдума как обязательный элемент территориальных изменений на местном уровне на сегодняшний день закреплено лишь в законодательстве провинции Британская Колумбия, где, согласно ст. 279 Хартии

³⁶ L. Mijan, Z. Spicer, *De-amalgamation in Canada. Breaking Up is Hard to Do*, Toronto 2015, p. 19.

³⁷ Там же. См., также: *The Municipal Modernization Act (Manitoba)*, 2013, <https://web2.gov.mb.ca/bills/40-2/b033e.php>, 25.12.2016.

³⁸ *Municipal Government Act (Nova Scotia)*, 1998, Ch. 18.

³⁹ *Municipalities Act (Newfoundland and Labrador)*, SNL 1999, Ch.M-24.

общин (Community Charter⁴⁰), при объединении муниципальных образований необходимо провести раздельное голосование граждан в объединяемых муниципалитетах.

Также, согласно ст. 4 Акта о местном самоуправлении Британской Колумбии (Local Government Act⁴¹), инкорпорация (создание) нового муниципалитета невозможна без проведения предварительного голосования на соответствующей территории, на котором более 50 процентов жителей поддерживают инициативу о создании муниципалитета. Исключения составляют территории приоритетного развития добычи ресурсов, где такое голосование может не проводиться (ст. 7).

Серьезным негативным последствием объединения может являться снижение репрезентативности интересов местного населения. Проблемам локального характера, которые могут возникать в укрупненных муниципалитетах, может уделяться недостаточное внимание со стороны органов местного самоуправления, сосредоточенных на решении более масштабных вопросов и реализации крупных программ.

Отдельные территориальные группы населения могут лишаться собственных, защищающих их интересы, делегатов в представительных органах местного самоуправления. При этом не следует забывать, что целью местного самоуправления является не только обеспечение решения вопросов местного значения, но и вовлечение населения в их решение.

Кроме того, объединение муниципалитетов, каким бы значительным оно не было, не всегда устраняет несоответствие границ юрисдикции органов местного самоуправления масштабам расселения жителей, в том числе, в пределах единого социально-экономического пространства агломераций.

Изменения в территориальной организации местного самоуправления, как реакция на динамику общественно-экономических условий, неизбежны, однако при их проведении должен соблюдаться баланс между целями повышения эффективности решения вопросов местного значения, экономического роста территорий с одной стороны, и развития местной демократии, с другой.

Канадскими исследователями, в связи с этим, неслучайно рассматривается опыт консолидации муниципалитетов ряда других стран, в том числе Финляндии⁴², где объединение муниципальных единиц базируется на серьезной аналитике, разработанной системе индикаторов эффективности терри-

⁴⁰ *Community Charter (British Columbia)*, SBC 2003, Ch. 26.

⁴¹ *Local Government Act (British Columbia)*, RSBC 2015, Ch. 1.

⁴² См. результаты совместного финско-канадского исследования: A. Moisio (ed.), *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, Helsinki, Government Institute for Economic Research 2012, 167 p.

ториальных изменений и изучении специфики каждого отдельного случая перед осуществлением соответствующих процедур⁴³.

Способствовать более качественному и сбалансированному по целям и последствиям процессу территориальной реорганизации муниципальных образований как в России, так и в Канаде, может разработка государственной политики и развитие соответствующего правового регулирования, в соответствии с которыми будут определены более четкие критерии необходимости и лимиты консолидации муниципалитетов, а также иных изменений в территориальной организации местного самоуправления.

При этом, в решении соответствующих вопросов должна ограничиваться роль органов публичной власти и увеличиваться возможность влияния местного населения на указанные процессы (например, через увеличение оснований получения обязательного согласия населения на территориальные изменения, выраженного в форме прямого голосования).

РЕЗЮМЕ

В настоящей статье рассматриваются принципы и практика правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в России, в сопоставлении с регулированием в Канаде. На основе анализа автором делается вывод о возможности использования в России такого опыта как выборочная территориальная организация местного самоуправления, повышение самостоятельности субъектов федерации в определении его территориальных основ. Вместе с тем, с учетом негативного канадского опыта, следует с осторожностью подходить к внедрению двухуровневой модели управления городскими территориями. В условиях усиливающейся тенденции к консолидации муниципальных образований в обоих государствах также требуется разработка более четких правил и критериев проведения территориальных изменений в организации местного самоуправления.

⁴³ Подробнее см.: С. Салинен, Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии, [в:] Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства, Санкт-Петербург 2011, с. 29–35; См., также, А.А. Larichev, *Municipal Amalgamations in Russia, Finland and Canada: Procedures and Problems of Local Citizens' Involvement* (Объединение муниципальных образований в России, Финляндии и Канаде: процедура и проблемы участия местного населения), „Ученые записки Петрозаводского государственного университета” 2014, № 1 (138), с. 111–116.

Alexander Alekseevich Larichev

THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA THROUGH THE PRISM OF THE CANADIAN EXPERIENCE

This article covers the principles and practice of legal regulation of local government territorial organization in Russia, in comparison with regulation in Canada. Based on the analysis the author concludes that there is a possibility to utilize in Russia such experience as selective territorial organization of local government and increased autonomy of federal subjects in determining its territorial base. In view of certain negative Canadian experience, a two-tier governance model in urban areas should be introduced with caution. With the growing trend towards the consolidation of municipalities, the development of clearer rules and criteria of territorial changes in local government organization is also required in both countries.

KEY WORDS: *local government, territorial organization, experience of Russia and Canada*

Библиография

- О.И. Баженова, *Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов*, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 3.
- В.В.Бучинский, В.Е.Сафонов, *Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления*, „Государственная власть и местное самоуправление” 2006, № 2.
- В.И. Васильев, *О функциональном назначении местного самоуправления*, „Журнал российского права” 2007, № 7.
- Н.В. Винник, *Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России*, „Административное и муниципальное право” 2014, № 11.
- К.А. Гринченко, *Источники муниципального права Российской Федерации*, Москва 2015.
- А.В. Ильиных, *Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска)*, „Конституционное и муниципальное право” 2016, № 7.
- А.А. Ларичев, *Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады)*, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 6.
- С. Салинен, *Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии, [в:] Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства*, Санкт-Петербург 2011.
- Л.А. Шарнина, *Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации*, Красноярск 2012.
- Е.С. Шугрина (ред.), *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации*, 2-е изд., Москва 2015.

- R.L. Bish, E.G. Clemens, *Local Government in British Columbia*, 4th edn., Richmond 2008.
- R.L. Bish, V. Ostrom, *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington 1973.
- A. Downs, *New Visions for Metropolitan America*, Washington 1994.
- A. Found, *Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario*, Toronto 2012.
- G.E. Frug, *City Making: Building Communities without Building Walls*, Princeton 1999.
- A.A. Larichev, *Municipal Amalgamations in Russia, Finland and Canada: Procedures and Problems of Local Citizens' Involvement (Объединение муниципальных образований в России, Финляндии и Канаде: процедура и проблемы участия местного населения)*, „Ученые записки Петрозаводского государственного университета” 2014, № 1 (138).
- J. Lucas, *Hidden in Plain View: Local Agencies, Boards, and Commissions in Canada*, „IMFG Perspectives” 2013, no. 4.
- J.R. Lyons, *Structural Variation and Local Service Delivery: Comparing Municipal Governments and Special Purpose Bodies* (PhD thesis), Western University, London ON 2014.
- L. Mijan, Z. Spicer, *De-amalgamation in Canada. Breaking Up is Hard to Do*, Toronto 2015.
- A. Moio (ed.), *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, Helsinki, Government Institute for Economic Research 2012.
- D.J. Nickerson, *Issues in the Unorganized Areas of Northern Ontario*, Toronto 1992.
- E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York 1990.
- S.G. Rich, *Winnipeg: Innovations in Governing a Metropolis*, [in:] R.C. Bryfogle (ed.), *Urban Problems*, Toronto 1975.
- A. Sancton, *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Montreal–Kingston 2000.