**Территориальная организация местного самоуправления**

По состоянию на 1 марта 2019 г. в Российской Федерации по уточненным данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации насчитывается **21 408** муниципальных образований, в том числе:

1 728 муниципальных районов;

1 472 городских поселений;

17 304 сельских поселений;

615 городских округов;

3 городских округа с внутригородским делением (Махачкала, Самара, Челябинск);

19 внутригородских районов в городских округах;

267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь).

**Таблица 3. Количество муниципальных образований в разрезе по федеральным округам**

*(по уточненным данным субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2019 г.)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Федеральные округа** | **Количество муниципальных образований*****единиц*** | **в том числе:** |
| муници-пальных районов | городских поселений | сельских поселений | городских округов | городских округов с делением | внутри-городских районов | внутри-городских терри-торий |
| **Центральный** | **4 168** | 372 | 378 | 3 133 | 139 | - | - | 146 |
| **Северо-Западный** | **1 406** | 143 | 201 | 895 | 56 | - | - | 111 |
| **Южный** | **1 981** | 157 | 96 | 1 677 | 41 | - | - | 10 |
| **Северо-Кавказский** | **1 588** | 104 | 30 | 1 411 | 39 | 1 | 3 | - |
| **Приволжский** | **5 673** | 430 | 323 | 4 817 | 93 | 1 | 9 | - |
| **Уральский** | **1 271** | 92 | 77 | 984 | 110 | 1 | 7 | - |
| **Сибирский** | **3 349** | 266 | 182 | 2 830 | 71 | - | - | - |
| **Дальневосточный** | **1 972** | 164 | 185 | 1 557 | 66 | - | - | - |
| **ВСЕГО** | **21 408** | 1 728 | 1 472 | 17 304 | 615 | 3 | 19 | 267 |

Наименьшая численность муниципальных образований отмечена
в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (18)
и Ненецком автономном округе (21), наибольшая – в Республике Татарстан (955), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Наибольшая численность муниципальных районов – в Алтайском крае (59), городских поселений – в Ленинградской области (65), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146).

Средняя численность – 252 муниципальных образования в расчете на субъект Российской Федерации с учетом городов федерального значения и 258 муниципальных образований на субъект Российской Федерации без учета городов федерального значения, из них 21 муниципальный район, 18 городских и 211 сельских поселений и 7,5 городских округов. При этом структура муниципально-территориального устройства ряда субъектов Российской Федерации за последние годы претерпела некоторые изменения за счет объединения поселений и образования новых городских округов.

Муниципальный район, как правило, должен объединять от двух-трех до нескольких десятков поселений. Исключениями из этого общего правила являются Северо-Енисейский район Красноярского края, который поселений не имеет, и Алеутский район Камчатского края, состоящий из одного поселения. На момент сбора информации (1 марта 2019 г.) из одного поселения также состоял Богородский район Кировской области, находившийся в процессе преобразования. Максимальное зафиксированное число поселений в муниципальном районе – 42 (Хасавюртовский район Республики Дагестан). Среднестатистический муниципальный район насчитывает 10 поселений (1 городское и 10 сельских). 110 муниципальных районов в пределах 21 субъекта Российской Федерации включают в себя помимо поселений также межселенные территории.

38 городских округов обладают статусом ЗАТО (в 2018 году поселки Михайловский и Шиханы Саратовской области этот статус утратили), 12 городских округов и одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (бывший городской округ Троицк) – статусом наукограда. По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации 1 876 муниципальных образования отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним территориям, 294 – к территориям традиционного природопользования, 154 – к территориям опережающего социально-экономического развития, 37 – к свободному порту Владивосток. 319 муниципалитетов имеют статус «моногородов», 404 – муниципалитетов с особой этнокультурной идентичностью. 856 муниципалитетов непосредственно примыкают к государственной границе, 268 – имеют выход к морям Мирового океана, 181 – к Каспийскому морю, 27 – расположены на островах (15 из них на острове Сахалин).

Наименьшая документально зафиксированная численность жителей муниципального образования составляет 10 человека в сельском поселении Оскоба Эвенкийского района Красноярского края (еще несколько формально существующих сельских поселений постоянного населения не имеют), наибольшая – 1,6 млн жителей в городском округе Новосибирске.

**Таблица 4. Муниципальные образования с наименьшей и наибольшей**

**численностью населения** (по видам)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид муниципального образования** | **с наименьшим числом жителей** | **с наибольшим числом жителей** |
| Муниципальный район | Алеутский район Камчатского края – 718 жителей | Энгельсский район Саратовской области – 309,9 тыс. жителей |
| Городское поселение | Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области – 31 житель | Городское поселение Энгельс Саратовской области – 265,0 тыс. жителей |
| Сельское поселение | Поселок Оскоба Эвенкийского района Красноярского края – 10 жителей | Каневское сельское поселение Краснодарского края – 46,2 тыс. жителей |
| Городской округ | Городской округ Славный Тульской области – 1 864 жителя | Город Новосибирск – 1 613 тыс. жителей |
| Городской округ с внутригородским делением | Город Махачкала – 726,7 тыс. жителей | Город Челябинск – 1 202 тыс. жителей |
| Внутригородской район | Самарский район города Самары – 30,8 тыс. жителей | Промышленный район города Самары – 276,5 тыс. жителей |
| Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения | Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 279 жителей | Муниципальный округ Марьино (Москва) – 253,9 тыс. жителей |
| Муниципальное образование – административный центр субъекта Российской Федерации | Город Магас Республики Ингушетия – 8 771 житель | Город Новосибирск – 1 613 тыс. жителей |

Муниципальное образование, достигшее численности 8 – 10 тыс. жителей, обычно тяготеет к статусу городского поселения, а достигшее численности 25 – 30 тыс. жителей – к статусу городского округа. Никаких формальных ограничений по данному вопросу не существует, однако на практике сельские поселения, насчитывающие более 15 – 20 тыс. жителей, а равно городские поселения, насчитывающие более 50 – 100 тыс. жителей, являются достаточно редкими исключениями из общей закономерности.

Площадь городских округов составляет от 1 кв. км (поселок Горный Забайкальского края) до 91,8 тыс. кв км (Среднеканский городской округ Магаданской области), муниципальных районов – от 103 кв. км (Коркинкий муниципальный район Челябинской области) до 880 тыс. кв. км (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края). Площадь более 85 процентов муниципальных районов и более 95 процентов городских округов находится в пределах 10 тысяч квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 100 километров и при наличии автомобильных дорог с твердым покрытием или иных путей сообщения позволяет обеспечить жителям периферийных населенных пунктов транспортную доступность административных центров туда и обратно в течение одного дня. В то же время лишь 6,4 из 17,3 тыс. сельских поселений (около 37 процентов) имеют площадь в пределах 100 квадратных километров, что соответствует квадрату со стороной 10 километров и позволяет хотя бы с некоторой долей условности предполагать возможность пешеходной доступности административных центров этих поселений.

В течение 2018 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) было осуществлено 258 изменений территориальной организации местного самоуправления, в том числе 62 изменения границ муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации (из которых 6 затронули территории населенных пунктов), 189 случаев преобразования муниципальных образований и 7 случаев упразднения поселений (в Красноярском крае и Иркутской области). 140 из 189 случаев преобразования – объединения сельских поселений, которые приняли массовый характер в Республике Мордовия, Курганской, Саратовской и Смоленской областях, и еще в нескольких регионах осуществлялось эпизодически. 7 случаев преобразований в 2018 году связаны с присоединением единичных поселений к городским округам, 1 случай – объединение городского поселения с сельским. В одном случае имела место смена статуса сельского поселения на городское (поселение Курчалой Чеченской Республики), еще в трех – с городского поселения на сельское.

Еще 19 случаев изменения территориальной организации местного самоуправления (из них 18 преобразований и 1 изменение границ муниципалитетов) зафиксированы в период с января по март 2019 года, из них 13 – объединения сельских поселений, еще 2 случая объединения сельских поселений с городскими.

Массовые преобразования, связанные с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение с одновременным его наделением статусом городского округа, производились в Белгородской области (6 преобразований в мае 2018 г.), Московской области (5 случаев в 2018 г. и 2 в начале 2019 г.), Пермском крае (6 преобразований в 2018 г., процесс продолжился в 2019 г.), единичные преобразования подобного рода – в Калининградской области (Балтийский, Неманский и Светлогорский районы), в Кировской области (Богородский и Санчурский районы), в Тюменской области (Голышмановский район), в Тверской области (Кашинский и Нелидовский районы).

Как правило, такие преобразования осуществлялись с согласия муниципалитетов, выраженных их представительными органами. Вместе с тем в Московской области имело место несколько случаев принудительного прекращения статуса муниципальных образований (городские поселения Запрудня и Электроугли, сельское поселение Борисовское Можайского района), не согласившихся с предлагаемыми преобразованиями.

В Пермском крае, Костромской, Московской и Ярославской области Единичные случаи присоединения муниципальных районов к уже существовавшим городским округам (иными словами – «поглощение» муниципального района городским округом) имели место в Пермском крае (Соликамский и Усольский районы), в Костромской области (Мантуровский район), в Московской области (Серпуховской район), в Ярославской области (Переславский район). К этой же категории преобразований формально можно отнести объединение в единый городской округ поселений Одинцовского муниципального района и городского округа Звенигород в начале 2019 г.

Несколько трансформаций в Пермском крае и Кировской области были проведены в два этапа – с преобразованием городского поселения в городской округ на первом этапе и присоединением к нему остальных поселений городского округа через относительно небольшой промежуток времени (что по эффекту аналогично преобразованию муниципального района в городской округ).

В результате произведенных преобразований Калининградская область стала третьим субъектом Российской Федерации (после Магаданской и Сахалинской областей), состоящим только из городских округов. По результатам изменений, произведенных в Московской области в 2015 – 2019 гг., почти вся ее территория (за исключением Ленинского района) также оказалась поделена между городскими округами (завершающие преобразования проводились в марте – апреле 2019 г. незадолго до принятия Федерального закона № 87-ФЗ), аналогичные преобразования охватили в совокупности примерно половину территории Пермского края.

**Таблица 5. Изменение количества муниципальных образований в разбивке по видам в 2018 году и в начале 2019 года**

|  |  |
| --- | --- |
| **Количество муниципальных образований,***единиц.* | **по состоянию** |
| **на 1 января** **2018 г.** | **на 1 января** **2019 г.** | **на 1 марта** **2019 г.** |
| **муниципальных районов** | 1 759 | 1 731 | 1 728 |
| **городских поселений** | 1 539 | 1 488 | 1 472 |
| **сельских поселений** | 17 756 | 17 331 | 17 304 |
| **городских округов** | 588 | 613 | 615 |
| **городских округов с делением** | 3 | 3 | 3 |
| **внутригородских районов** | 19 | 19 | 19 |
| **внутригородских муниципальных образований** | 267 | 267 | 267 |
| **ВСЕГО** | **21 931** | **21 452** | **21 408** |

Динамика изменений, произведенных в течение 2018 года и первых двух месяцев 2019 года, затронувших в общей сложности 25 из 85 субъектов Российской Федерации, подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований (-479), прежде всего – сельских поселений (-425), а также по увеличению числа городских округов (+27). Вместе с тем необходимо отметить, что данные преобразования охватывают лишь небольшую часть субъектов Российской Федерации, в то время как в остальных субъектах Российской Федерации территориальная организация местного самоуправления в течение достаточно продолжительного времени остается практически неизменной.

После завершения процедур принятия органами местного самоуправления и государственной регистрации преобразованных (вновь образованных) муниципальных образований в территориальных органах Минюста России указанные муниципальные образования включаются в государственный реестр муниципальных образований. По состоянию на 1 марта 2019 г. в указанный реестр включено 21 587 муниципальных образований, в том числе 1 733 муниципальных района, 1 491 городское и 17 446 сельских поселений, 608 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов в городских округах, 267 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. Расхождение между данными реестра и данными, представленными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, носит технологический характер и в 5 случаях связано с остающейся не урегулированным статусом сельских поселений так называемого «Бежтинского участка» в Цунтинском районе Республики Дагестан, в остальных случаях – с незавершенностью процедур принятия и государственной регистрации уставов вновь образованных (преобразованных) муниципальных образований.