

УДК 352/353
ББК 66.3(0),124

DOI 10.22394/1682-2358-2023-3-51-58

N.K. Krasnoslobodtseva, Candidate of Sciences (Law), Docent at the Constitutional and International Law Department, Tambov State University named after G.R. Derzhavin

TRENDS IN TERRITORIAL TRANSFORMATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Reformation of the local self-government territorial foundations is analyzed. Particular attention is paid to the process of municipalities' consolidation, the transition to a single-level self-government.

Key words and word-combinations: territorial organization of local self-government, types of municipalities, transformation of municipalities.

Н.К. Краснослободцева, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина (email: shpovnic2019@mail.ru)

ТЕНДЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Анализируется реформирование территориальных основ местного самоуправления. Особое внимание уделяется процессу укрупнения муниципальных образований, переходу на одноуровневое самоуправление.

Ключевые слова и словосочетания: территориальная организация местного самоуправления, виды муниципальных образований, преобразование муниципальных образований.

Территориальная организация местного самоуправления в последнее время является объектом пристального внимания не только органов государственной власти, но и населения. Это обусловлено тем, что изначально основной идеей преобразований являлось приближение местной власти к населению. Действительно, жители проявляют активность, высказывают свою позицию при обсуждении вопросов пространственного развития России. В рамках научных дискуссий и специальных исследований,

которые сопровождают территориальную реформу системы местного самоуправления, возникают новые принципиальные понятия: «территориальные пределы местного самоуправления», «территория как пространственное выражение местного самоуправления», «городская агломерация» и другие. Муниципальное реформирование последних лет демонстрирует борьбу государства за влияние на местное самоуправление как через деформирование организационных основ, так и на основе территориальной организации.

История местного самоуправления в современной России имеет тридцатилетнюю практику. Российские ученые и эксперты И.В. Бабичев и Б.В. Смирнов выделяют семь этапов территориальной реформы местного самоуправления [1, с. 12], а А.Н. Дементьев — четыре этапа [2, с. 65]. Периодизация основана на датах существенного изменения нормативных и правовых основ регулирования организации и деятельности институтов местного самоуправления начиная с принятия первых законов о местном самоуправлении в советский период.

Впервые понятие «муниципальное образование» было введено цивилистами в Гражданский кодекс РФ, который вступил в юридическую силу в 1995 г. Тем самым был закреплен правовой статус муниципального образования как субъекта гражданских правоотношений. Впоследствии данное понятие с определением появилось в Законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ) [3]. В соответствии с его ч. 1 ст. 1 муниципальное образование — это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

С принятием Федерального закона № 154-ФЗ юридические категории «территориальная организация местного самоуправления» и «административно-территориальное деление» получили разное смысловое наполнение, соответственно, появилась неясность в их соотношении. До сих пор законодательное определение данных терминов отсутствует. Конституционный Суд РФ в 1997 г. сформулировал правовые позиции [4], которые отвечают на вопрос, как должны соотноситься данные понятия. Так, по мнению судей, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением. Например, городской округ «Город Тамбов» включает в себя следующие населенные пункты: город Тамбов, четыре поселка, два села, две деревни.

В 2003 г. в новом Федеральном законе «О местном самоуправлении» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) [5] сформулировано

обновленное определение муниципального образования, суть которого заключается в перечислении всех видов муниципальных образований. Полагаем, что с точки зрения правил юридической техники определение сформулировано неверно, так как оно не содержит существенных признаков понятия. Более удачным оказалось определение, сформулированное в Федеральном законе № 154-ФЗ.

Первоначально Федеральным законом № 131-ФЗ были установлены пять видов муниципальных образований, причем понятия «населенный пункт» и «поселение» перестали быть синонимами. С 2003 г., когда Федеральный закон № 131-ФЗ еще не вступил в юридическую силу, российский законодатель начал активно вносить в него изменения. В основном они имели тактический характер, были продиктованы политическими и экономическими интересами, в связи с чем не имели корректного научного обоснования и привели к хаотичности в регулировании отношений в сфере организации системы местного самоуправления.

За время действия Федерального закона № 131-ФЗ в него внесены поправки более чем 150 федеральными законами. Они коснулись и территориальной организации. Новации в отношении территориальных основ появлялись в Федеральном законе № 131-ФЗ в 2014, 2017 и 2019 гг.

Проанализируем эти нововведения. До 2014 г. районное деление в городах могло осуществляться только как административно-территориальное деление. В 2014 г. российский законодатель предоставил возможность городским округам воплощать двухуровневую модель организации местного самоуправления. Однако несложно выявить, что большой активности властей российских регионов по фрагментации крупных городов в стране не наблюдается. Эксперимент с появлением внутри городских округов муниципальных образований, не обладающих серьезной ресурсной базой для решения даже тех довольно скромных, определенных законодательством вопросов местного значения, значительная доля экспертов-правоведов считает неудачным. Только три городских округа преобразовали свой правовой статус: Самара, Махачкала и Челябинск.

Законодательные преобразования 2017 г. кардинально изменили сущность территориальной реформы местного самоуправления, превратив ее в контрреформу. В связи с изменениями в состав «укрупненного» городского округа теперь могут входить неограниченные по размерам местные территории, даже имевшие ранее статус муниципальных образований. Главный эффект нововведений должен был заключаться в создании более крупных и экономически состоятельных муниципальных образований. Но есть и противоположные оценки данных новелл. По меткому выражению депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ А.Н. Диденко, эти изменения до-

пустили возможность достижения юридического абсурда, не только заключающегося в формировании городских округов «в сельской местности, тундре и тайге», но и оправдавшего ранее принятые в субъектах Российской Федерации постановления о ликвидации по существу самостоятельных городов и поселков [6, с. 58].

Так, в 2005 г. в Красноярском крае города-спутники Кайеркан и Талнах были включены в состав города Норильска; в 2015 г. в Московской области город Железнодорожный превратился в микрорайон города Балашихи; образованы городские округа на острове Сахалин в Сахалинской области. Громадные территории и пустынные по плотности населения муниципальные районы Магаданской области также преобразовались в городские округа. Сегодня в состав Магаданской области входят муниципальные образования только в виде девяти городских округов. Эти изменения вызывают удивление как у практиков, так и ученых. После данных изменений можно констатировать, что городские округа в сельской местности в России уже не являются неординарным явлением.

В 2019 г. был введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ, тем самым тенденция укрупнения вновь получила законодательную поддержку в новом формате. Сегодня существенной разницы в правовом статусе городского округа и муниципального округа не предусмотрено, но, очевидно, она может появиться впоследствии исходя из различия признаков данных видов муниципальных образований. Первый в России муниципальный округ появился в Тверской области, он был образован путем объединения всех поселений муниципального района. На 1 января 2022 г. на территории России создано 180 муниципальных округов [7].

В таблице представлены данные о трансформации административно-территориальных и муниципальных единиц Тамбовской области с 1990 по январь 2023 г. [2, с. 194].

На 1 января 2023 г. Тамбовская область включает 271 муниципальную единицу [7]. Город Тамбов разделен на три района: Октябрьский, Советский, Ленинский, однако они не являются муниципальными образованиями.

Впоследствии депутаты Тамбовской областной Думы одобрили законопроект о включении земель поселка Первомайский в территорию города. В 2022 г. расширение территории городского округа «Тамбов» продолжилось, сегодня в состав городского округа также входят поселки Строитель, Тригуляй, села Бокино, Покрово-Пригородное, деревни Лужки, Перикса. Все присоединенные территории имеют статус сельских населенных пунктов, что позволяет жителям сохранить сельские льготы.

**Трансформация административно-территориальных
и муниципальных единиц Тамбовской области по годам**

Год	Муниципальные образования					
	Всего	в том числе по типам				
		муниципальные районы	городские округа	поселения		
				всего	в том числе	
			городские поселения		сельские поселения	
1990	351	23	8	317	13	304
1993	0	0	0	0	0	0
1998	353	23	8	322	12	310
2001	352	23	8	321	12	309
2005	352	23	7	322	13	309
2010	345	23	7	315	13	302
2011	331	23	7	301	13	288
2012	307	23	7	277	13	264
2014	287	23	7	257	13	244
2015	277	23	7	247	13	234
2018	274	23	7	244	13	231
2023	271	23	7	241	13	228

В Тамбовской области изменение территориальных границ между муниципальными образованиями происходило и в более ранние годы, до активизации тенденции укрупнения муниципальных образований. С 2010 по 2018 г., исходя из данных социологических исследований, Тамбовская область наряду с Оренбургской, Тверской, Пензенской, Смоленской, Сахалинской областями была отнесена к группе российских регионов, где произошло уменьшение количества муниципальных образований в пределах от 20 до 30% [2, с. 301]. В настоящее время во многих субъектах РФ инициирован процесс преобразования муниципальных районов в муниципальные округа. Среди обоснований необходимости укрупнения муниципалитетов эксперты (специалисты в сфере муниципального и регионального управления) чаще всего называют необходимость повышения эффективности управления, связанную с преодолением таких явлений, как кадровый дефицит, дефицит местного бюджета, недостаток налоговой базы. Тем самым увеличился риск исчезновения двухуровневости местного самоуправления. Весной

2022 г. территории 31 субъекта Федерации стали практически полностью одноуровневыми за счет создания муниципальных округов.

С 2006 до 2020 г. свое существование в России прекратила 3361 муниципальная единица. Зарубежные исследователи в обоснование необходимости объединения муниципальных единиц приводят аргумент, который заключается в том, что излишнее дробление системы государственного управления приводит к неэффективности в обеспечении услугами местного населения. Содержание представленного тезиса именуется как теория децентрализации. Основная идея теории — экономия ресурсов достигается за счет масштаба, слияния муниципальных образований. Именно поэтому общемировой тенденцией является концентрация населения и экономики в крупных формах расселения. По мнению специалистов, за счет своей развитой инфраструктуры они могут привлекать инвестиции и снижать поток внутренней миграции (например, в города федерального значения Москву и Санкт-Петербург). Таким образом, современное отечественное агломерирование ориентировано не на сложный и многоплановый вариант межмуниципального сотрудничества, а на облегченный путь слияния территорий в ожидании инвестиций со стороны государства и бизнеса [8, с. 160].

Анализ состояния стран — участников Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), проводивших реформы территориальной организации системы местного самоуправления в XXI в., свидетельствует о том, что укрупнение местных общин в последнее двадцатилетие было осуществлено полностью или частично в большинстве стран ОЭСР. Но опыт такого реформирования не подтверждает достижения положительного эффекта.

В ходе проведения муниципальных реформ эксперты и специалисты обращали внимание на то, что ликвидация центров местной власти, особенно в сельской местности, интенсифицирует деградацию сел и деревень. Подобная гипотеза во многом реализовалась. Сегодня у ученых и практиков в сфере местного самоуправления вызывает опасение устойчивая тенденция сокращения муниципальных образований, особенно сельских поселений.

Э. Маркварт утверждает, что оценка социальной необходимости и эффективности территориальных реформ должна проводиться по трем параметрам: экономической эффективности, административно-управленческой эффективности; партисипативности — степени вовлечения жителей в местное управление [9, с. 27].

Данный подход к оценке эффектов изменения территориальной организации системы местного самоуправления был апробирован в шести субъектах Федерации. Региональные исследования подтверди-

ли прогнозы зарубежных ученых: экономический эффект укрупнения муниципальных образований — нулевой; административный эффект включает как позитивную (например, повышение уровня профессионализма в местном управлении), так и негативную (например, ухудшение доступа муниципальных услуг) стороны; партисипативный эффект имеет отрицательное значение.

С.А. Авакьян предлагает радикальный подход к трансформации системы местного самоуправления. Ученый считает, что в ближайшие шесть-семь лет, когда наступит время полного обновления Конституции РФ, в нее будет включена глава о местном самоуправлении с названием «Местная публичная власть и народное самоуправление». Реализуется отказ от местного самоуправления в качестве самостоятельной системы, и низовое по своей сути звено публичной власти — местная власть — станет низовым звеном системы государственной власти. Народное самоуправление существовало и в дореволюционный, и советский, и современный периоды. По мнению С.А. Авакьяна, субъект РФ должен быть разделен на сельские районы и города. В сельский район будут входить следующие местные общины: села, деревни, поселки. Местная община должна стать низовой поселенческой единицей, которая будет инструментом работы народного самоуправления. Предлагается отказаться от термина «городской округ» и вернуться к термину «город». В территорию городской общины не должны входить территории сельских общин. Научные предложения С.А. Авакьяна сегодня выглядят достаточно смело, но ученый подкрепляет свои предложения весомой аргументацией [10, с. 18].

По состоянию на 1 января 2022 г. на территории России насчитывались 19 655 муниципальных образований. По сравнению с 2021 г. общее количество муниципальных образований уменьшилось на 648 единиц [7]. Это произошло за счет преобразования муниципальных районов и городских округов в муниципальные округа. Сельские поселения по количеству пока еще составляют основную часть видового разнообразия муниципалитетов — 15 742. В случае принятия нового закона о местном самоуправлении количество муниципалитетов в целом может сократиться до трех тысяч [11]. По мнению экспертов, необходимо сохранить многовариантность, связанную с возможностью создания как одноуровневых, так и двухуровневых муниципальных образований.

В соответствии с принципиальными положениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., ключевым направлением развития России является улучшение условий жизни населения малых, средних городов и сельских населенных пун-

ктов. Данное положение следует учитывать при дальнейшей территориальной модернизации.

Итак, смысл территориального реформирования системы местного самоуправления заключается в грамотном распределении муниципальных ресурсов, власти, участия граждан в решении вопросов на территории муниципального образования. Формирование территориальных основ местного самоуправления представляет собой искусство нахождения баланса между требованиями обеспечения доступности местной власти для жителей и созданием условий для эффективного муниципального управления. Территориальные реформы только тогда достигнут цели, когда будет оптимизирован баланс между заявленными требованиями.

Библиографический список

1. *Бабичев И.В.* Местное самоуправление в современной России: становление и развитие: историко-правовые аспекты. М., 2018.
2. *Дементьев А.Н., Дементьева О.А. Бондарь В.Н.* Территориальная организация местного самоуправления: тенденции, критерии, перспективы. М., 2021.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 21 июля 2005 г.) // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108 (утратил силу).
4. 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: постановление Конституционного Суда РФ от 3 нояб. 1997 г. № 15-П в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 6 февр. 2023 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2023. № 6. Ст. 919.
6. *Диденко А.Н.* Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57–60.
7. База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>
8. Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и вызовы современности / кол. авт.; под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М., 2022.
9. *Маркварт Э., Соснин Д.* Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. 2018. № 4.
10. *Авакьян С.А.* Местное самоуправление как форма публичной власти // Юридический мир. 2020. № 1. С. 15–20.
11. *Алексеев Д.* Большое дело: россияне ждут реформа самоуправления // Известия. 2021. 19 дек. URL: <https://iz.ru/1266044/dmitrii-alekseev/bolshoe-delo-rossiian-zhdet-reforma-samoupravleniia>