

УДК 332:352.075

## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ

Уляева А.Г.

*Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН, Уфа, e-mail: alsushnick@mail.ru*

Настоящая статья посвящена исследованию нормативно-правовых основ территориальной трансформации муниципальных образований и обзору отечественного опыта применения различных форм преобразования муниципалитетов. Проведен анализ существующих видов преобразования муниципальных образований по российскому законодательству, определены условия их осуществления, особенно в части необходимости учета мнения и получения согласия населения на проведение процедур преобразования. Проанализированы изменения в нормативно-правовом регулировании территориальной реструктуризации системы местного самоуправления по итогам муниципальных реформ 2003, 2014 и 2017 гг. Автором исследованы современные тенденции территориальной трансформации муниципальных образований в регионах России и выявлена главная тенденция – укрупнение муниципалитетов (объединение сельских поселений, объединение городских и сельских поселений, присоединение поселений к городским округам, преобразование муниципальных районов в городские округа). Выявлено, что указанные процессы укрупнения в отдельных регионах России привели к устранению низового (поселенческого) звена муниципальной сетки деления (Магаданская и Сахалинская области). Определены как позитивные последствия активно реализуемых процессов укрупнения муниципалитетов (возможность усиления экономической базы муниципалитетов, возможность совместного решения вопросов местного значения), так и негативные результаты (возможное отдаление органов местной власти от населения).

**Ключевые слова:** регион, муниципальное образование, преобразование, нормативно-правовые основы

## TERRITORIAL TRANSFORMATION OF THE REGIONAL MUNICIPALITIES: LEGAL BASIS AND EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION

Ulyayeva A.G.

*Institute for Social and Economic Research, Ufa Federal Research Center,  
Russian Academy of Sciences, Ufa, e-mail: alsushnick@mail.ru*

This article is devoted to the study of the regulatory framework of the municipalities' territorial transformation, a review of domestic experience in the use of various forms of municipalities' transformation. The analysis of the existing types of municipalities' transformation under Russian law has been carried out, the conditions for their implementation have been determined, especially in terms of the need to take into account the opinion and obtain the consent of the population to conduct conversion procedures. The article analyzes the changes in the legal regulation of the territorial restructuring of the local self-government system following the results of the municipal reforms of 2003, 2014 and 2017. The author has investigated the current trends in the municipalities' territorial transformation in the Russian regions and identified the main trend – the consolidation of municipalities (the unification of rural localities, the unification of urban and rural localities, the joining of localities to city district, the transformation of municipal districts into city districts). It was revealed that the said processes of consolidation in certain Russian regions led to the elimination of the lower (settlement) link of the municipal grid of division (Magadan and Sakhalin region). The author has investigated both positive consequences of actively implemented processes of municipalities enlargement (the possibility of strengthening the municipalities' economic base, the possibility of jointly solving local issues) and negative results (possible separation of local authorities from the population).

**Keywords:** region, municipality, transformation, regulatory framework

Сбалансированное территориальное развитие является одной из приоритетных стратегических задач развития всех регионов в долгосрочной перспективе. Однако на сегодня можно говорить о наличии определенных проблем территориального развития регионов России: объективное формирование городских агломераций и необходимость сглаживания негативных последствий данных процессов; наличие диспропорций в уровне развития городов и периферии региона в условиях значительного оттока ресурсов. Особенно остро данные проблемы сказываются на развитии сельских территорий, функционирование которых происходит в условиях оттока человеческих ресурсов, дефицитности

местных бюджетов, нехватки квалифицированных кадров и низкой эффективности деятельности органов местного самоуправления (МСУ).

Указанные проблемы и тенденции вызывают необходимость трансформации территориальной структуры МСУ, направленной на изменение существующей сетки зонирования территории региона, что в конечном счете должно привести к оптимизации организационной структуры в органах местной власти и сокращению асимметрии в социально-экономическом развитии муниципальных образований (МО). Однако наблюдаемые тенденции преобразования муниципальных образований не всегда приводят к положительным результатам.

Цель исследования: анализ нормативно-правового регулирования и практики применения различных форм территориальной трансформации муниципальных образований. Для этого в исследовании поставлены следующие задачи: анализ нормативно-правового регулирования территориальных основ МСУ; определение видов территориальной реорганизации муниципальных образований, позитивных и негативных последствий их осуществления; анализ отечественного опыта территориальной трансформации муниципальных образований и выявление проблем практической реализации различных форм преобразования муниципальных образований.

### Материалы и методы исследования

Объектом исследования являются муниципальные образования, предметом исследования – проблемы территориальной реорганизации муниципальных образований. В качестве методов научного познания послужили методы анализа, синтеза, сравнительного исследования, построения гипотез, логического анализа, индуктивного и дедуктивного анализа.

### Результаты исследования и их обсуждение

Трансформация (или качественное изменение) внутрирегиональной территориальной структуры может осуществляться по двум направлениям: административному (различные виды преобразования МО) и экономическому (ассоциации МО, кластеры, агломерации, субрегионы). Наиболее активно в Российской Федерации осуществляется первое направление, т.е. *административная реорганизация внутрирегиональной территориально-экономической структуры*, заключающейся в территориальном преобразовании муниципальных образований.

Под преобразованием МО согласно ст. 13 Федерального закона Российской Федерации № 131 от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (Федеральный закон № 131-ФЗ) [1] понимается процесс изменения территориальных основ муниципальных образований в следующих формах: объединение, разделение, изменение статуса, присоединение, выделение (табл. 1). Преобразование МО непосредственным образом связано с необходимостью установления или изменения границ муниципалитетов.

Среди указанных в таблице форм отсутствует процедура преобразования муниципального района в городской округ и наоборот (но существует введенная Федеральным законом от 03.04.2017 г. 62-ФЗ [2] возможность объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом).

Для каждой из форм преобразования МО законом предусмотрена достаточно сложная процедура ее реализации, основанная, во-первых, на необходимости учета мнения населения, проживающего на территории преобразуемых МО (которое носит рекомендательный характер для органов власти субъекта федерации) и получения согласия населения на преобразование МО (которое носит обязательный характер), во-вторых, на необходимости принятия закона субъекта федерации, который официально закрепляет изменение границ и статуса МО.

Учет мнения населения, проживающего в муниципалитете, либо получение его согласия является одним из элементов конституционно-правового статуса МСУ и одной из гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения [3]. Так согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется МСУ, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Мнение населения может быть выражено как непосредственно населением (например, на референдуме или сходе граждан) либо опосредованно (через представительный орган МО).

Сложности в процедуре преобразования МО начинаются еще на этапе учета мнения населения, поскольку юридические процедуры, установленные в Федеральном законе № 131-ФЗ, будут отличаться в зависимости от субъекта инициативы, возможных последствий (влечет преобразование изменение границ иных МО) и собственно самой формы преобразования (объединение, разделение, изменение статуса и др.).

Если субъектом инициативы является население, то она реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума, если субъектом являются органы публичной власти (федеральные органы государственной власти, органы власти субъекта РФ или органы МСУ), то она оформляется решениями соответствующих органов.

Если последствия преобразования не приводят к изменению границ иных МО, то оно осуществляется с согласия населения каждого из объединяемых МО, выраженного их представительными органами (т.е. опосредованное волеизъявление); если они приводят к изменению границ иных МО, то необходимо получить согласие населения объединяемых населенных пунктов (выраженного путем голосования, либо на сходах граждан, т.е. непосредственное волеизъявление) с учетом мнения представительных органов каждого из объединяемых МО.

Таблица 1

## Формы преобразования муниципальных образований [1]

Форма преобразования	Подвид преобразования	Необходимость согласия	Необходимость учета мнения
Объединение МО	двух и более поселений	населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений	–
	поселения с ГО	населения поселения и ГО, выраженного представительным органом соответствующих поселения и ГО	населения МР, выраженного представительным органом соответствующего МР
	объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с ГО	населения поселений, МР и ГО, выраженного представительным органом соответствующего поселения, МР и ГО	–
	двух и более внутригородских районов	населения ГО с внутригородским делением, выраженного представительным органом	населения каждого из соответствующих внутригородских районов
	двух и более МР	–	населения, выраженными представительными органами каждого из объединяемых МР
Разделение МО	поселения, влекущее образование двух и более поселений	населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан	–
	муниципального района	–	мнения населения, выраженного представительным органом МР
	внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов	населения ГО с внутригородским делением, выраженного его представительным органом	населения образуемых внутригородских районов
Изменение статуса МО	городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения	населения соответствующего ГП, а также с согласия населения МР, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее ГП, выраженного представительными органами	–
	СП в связи с наделением его статусом ГП	населения соответствующего поселения, выраженного представительным органом указанного МО	–
	ГП в связи с наделением его статусом ГО либо лишением его статуса ГО		–
	ГО в связи с наделением его статусом ГО с внутригородским делением либо лишением его статуса ГО с внутригородским делением	–	населения соответствующего ГО
Присоединение	поселения к ГО с внутригородским делением	согласия населения поселения и ГО с внутригородским делением	населения МР, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами
Выделение	внутригородского района из ГО с внутригородским делением	населения ГО с внутригородским делением и МР, в состав которого будет входить указанная территория	населения внутригородского района

Примечание. Условные обозначения: МО – муниципальное образование, МР – муниципальный район, ГО – городской округ, П – поселение, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение.

Исходя из практики реализации статей Федерального закона № 131-ФЗ о преобразовании муниципальных образований, можно сделать вывод о непопулярности форм непосредственного волеизъявления. Так, из 1187 местных референдумов в 10 субъектах РФ, проведенных в 2017 г., только в 3 субъектах РФ (Пермском крае, Кемеровской и Липецкой областях) проводились голосования об изменении статуса МО. По статистике Министерства юстиции РФ, большинство преобразований МО в 2017 г. – начале 2018 г. проводились на основе мнений, выраженных представительными органами муниципалитетов, затрагиваемых преобразованиями [4]. Если сравнить норму Федерального закона № 131-ФЗ, касающуюся условий объединения поселений (ч. 3 ст. 13), в первой и последней редакциях, то можно увидеть тенденцию ухода законодателя от форм непосредственного волеизъявления. Если ранее было установлено, что для объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных МО, необходимо получение согласия каждого из поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, то согласно последней редакции будет достаточно только согласия, выраженного представительным органом МО.

Что касается практики реализации установленных в основном законе о местном самоуправлении территориальных основ МСУ и форм преобразования МО, то можно отметить следующее.

В 2018 г. исполнилось 15 лет с даты принятия Федерального закона № 131-ФЗ, который явился началом реформы местного самоуправления в России. Сетка муниципального деления по итогам данной реформы была сформирована на основе существовавшей еще с советских времен системы административно-территориальных единиц (территории районных, сельских и городских советов) и исходя из транспортной и пешеходной доступности центров МО [5].

Однако территориальная реструктуризация системы МСУ на данном этапе не была основана на соотношении статуса муниципалитета и его социально-экономического потенциала, а проводилась исключительно для решения проблем повышения эффективности межбюджетных отношений [6]. Уже первые итоги реализации Федерального закона № 131-ФЗ показали серьезные промахи (нерациональное соотношение полномочий между муниципальными образованиями, несоответствие их полномочий и ресурсов и т.д.). Однако главным результатом стало резкое увеличение числа муниципалитетов (11599 ед. до реформы

и 24151 ед. на 01.01.2008 г.), среди которых самый многочисленный нижний уровень (городские и сельские поселения) зачастую оставался без собственных источников доходов. Таким образом, новая конфигурация территориальной организации системы МСУ привела к существенному дроблению сетки муниципального деления.

Вторая волна территориальной реструктуризации системы МСУ началась с принятием Федерального закона от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ № 136-ФЗ [7], который ввел новые виды МО (городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы), и продолжилась с принятием Федерального закона от 03.04.2017 г. 62-ФЗ [2], который ввел возможность объединения всех поселений в границах муниципального района и образования из них городского округа. Если по первому закону практика образования внутригородских муниципалитетов распространения не получила (только четыре города России изменили свой статус), то последний закон был принят в целях правового обеспечения активно происходящих в регионах тенденций территориального преобразования МО. К ним относятся укрупнение сельских поселений путем объединения сельских поселений между собой или/и присоединения их к городским округам, а также преобразование муниципальных районов в городские округа.

Что касается указанных тенденций, то они активно реализуются в большинстве субъектов РФ в последние годы, в которых происходят процессы укрупнения МО (рисунок). Так, в Ставропольском крае число сельских поселений сократилось за период 2012–2017 гг. на 115 ед. (в 1,6 раза), в Оренбургской области – на 112 ед. (в 1,25 раза), в Московской – на 99 ед. (в 2,05 раза), в Вологодской – на 93 ед. (в 1,58 раза), в Смоленской области – на 92 ед. (в 1,44 раза). Только в 2017 г. в 100 из 134 случаев преобразование МО в России пришлось на объединение сельских поселений (Вологодская, Курганская, Рязанская, Смоленская, Тверская области), 5 случаев – объединение городских и сельских поселений, 2 случая – присоединение поселений к городским округам [4].

Что касается преобразования муниципальных районов в городские округа, то до принятия Федерального закона № 62-ФЗ городские округа стали образовываться в границах районов либо путем объединения всех поселений района и последующим наделением его статусом городского округа, либо объединения уже существующего городского округа и соседних с ним поселений, однако эта практика противоречила действовавшему на тот момент муници-



пальному законодательству и осуществлялась путем реализации самостоятельной воли региональных властей (Магаданская, Московская, Оренбургская, Калининградская области, Ставропольский край) [9]. Особенно массово такие комбинированные преобразования по объединению всех поселений муниципального района в одно городское поселение с одновременным его наделением статусом городского округа производились в Московской области (11 преобразований в 2017–2018 гг.) и Ставропольском крае (8 преобразований в мае 2017 г.). Для этого применялись разнообразные схемы: например, в Магаданской области (Ягоднинский городской округ) несколько поселений были объединены в одно вновь образованное МО, которое одновременно было наделено статусом городского округа. В Московской области городской округ Озёры был создан следующим путем: произошло объединение городского поселения Озеры с сельскими поселениями, которые затем утратили статус муниципального образования, а в составе Озерского муниципального района остались один город (и территории сельских населенных пунктов), который был наделен статусом городского округа [3].

Таким образом, с принятием Федерального закона № 62-ФЗ городские округа по сути перестали быть городскими поселениями, поскольку в новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ городской округ – это «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...» [1].

Указанные тенденции привели к тому, что в отдельных субъектах федерации на сегодняшний день в принципе отсутствуют такие виды МО, как сельское и городское поселения (Магаданская и Сахалинская области), т.е. на их территории произошло устранение низового звена муниципального деления.

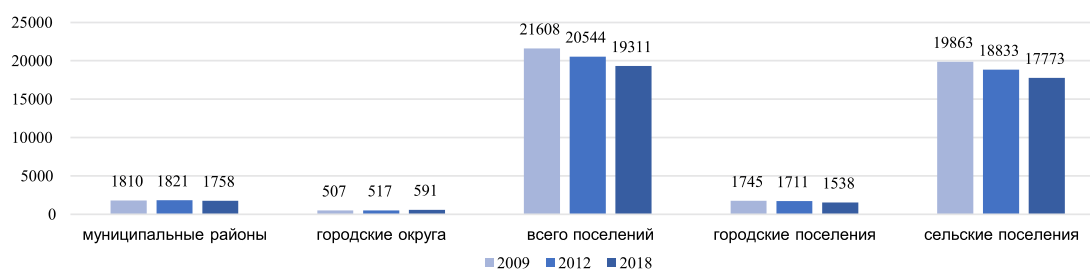
Среди позитивных последствий такой территориальной трансформации МСУ можно отметить возможность усиления экономической базы объединяемых муниципальных

образований, совместного решения тех вопросов местного значения, которые усилиями только нижнего поселенческого звена решить было невозможно. Однако существуют и негативные последствия, среди которых особо важно отметить возможное отдаление органов местной власти от населения (особенно для Калининградской, Магаданской, Оренбургской областей), что затруднит реализацию населением своего конституционного права на участие в осуществлении местного самоуправления. Поэтому при укрупнении муниципальных образований необходимо основываться на объективных экономических, социальных, демографических, инфраструктурных и другие предпосылках [9].

### Заключение

Таким образом, административное направление территориальной реорганизации внутрирегиональной территориально-экономической структуры в большинстве своем регламентировано законом, проводится с условием учета мнения или согласия населения, проживающего на территории.

Целесообразность преобразования муниципальных образований, в том числе выбора той или иной формы территориальной трансформации, является на сегодняшний день сложным вопросом. Активно проводимые процедуры укрупнения муниципалитетов в регионах центральной и северо-западной части страны в большинстве случаев не основываются на результатах комплексного исследования социально-экономической эффективности территориальной трансформации. В данном случае нельзя полностью ориентироваться только на экономические выгоды от укрупнения (например, снижение расходов на административный аппарат органов МСУ) или административные эффекты (повышение эффективности деятельности местных администраций), необходимо также учитывать проблемы транспортной доступности отдаленных населенных пунктов до нового административного центра, а также обеспеченности населения социальной инфраструктурой.



Число муниципальных образований в Российской Федерации на 1 января 2009, 2012, 2018 гг., ед. [8]

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-32-01142 «Оценка организационно-экономических последствий территориальной трансформации муниципальных образований региона (на примере Республики Башкортостан)».*

#### Список литературы

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления» // Российская газета. 8 октября 2003 г.
2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 03.04.2017 г. № 62-ФЗ // Российская газета. 5 апреля 2017 г.
3. Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М: Изд-во «Проспект», 2015. 240 с. С. 12–33.
4. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>. (дата обращения: 15.09.2018).
5. Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. 2017. № 2 (37). С. 1–15.
6. Швецов А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований // Пространственная экономика. 2007. № 3. С. 43–61.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 30 мая 2014 г.
8. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 01.10.2018).
9. Эволюция местного самоуправления. Чего ожидать? [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/344342.php> (дата обращения: 01.10.2018).