

Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в субъектах Российской Федерации¹



Дементьев А. Н.,

доктор юридических наук,

профессор кафедры конституционного и административного права
Курского государственного университета

Аннотация. Представлены результаты анализа территориальных преобразований в системе местного самоуправления в Российской Федерации. Обосновывается необходимость введения в законодательство критериев (параметров), на основе которых должны формироваться территории и определяться границы муниципальных единиц. В совокупности этих параметров предложено выделять параметры «порядка» и параметры «подчинения».

Ключевые слова: территориальное устройство, муниципальные единицы, населенные пункты, поселения, трансформация, политические, правовые, географические, исторические, градостроительные параметры, параметры «порядка», параметры «подчинения».

Система территориальной организации местного самоуправления является одним из базовых элементов, определяющих эффективную организацию и деятельность местной власти в государственном устройстве страны. Радикальные масштабные изменения и преобразования территориального устройства организации публичной власти (государственной и местной — местного самоуправления), как показано в научных исследованиях² и подтверждено практикой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации, сопровождались дестабилизацией управления на местном уровне. Такие изменения негативно отражались на социальном и экономическом благополучии населения муниципальных образований и устойчивом развитии территорий муниципалитетов.

Последняя масштабная реформа основ местного самоуправления, предпринятая в 2003 г. на правовой базе новой редакции Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), проводившаяся в течение нескольких лет (по 2008 г.), по мнению многих исследователей, специалистов и ученых не привела к достижению декларируемых результатов. Несмотря на ряд принципиальных отличий в территориальной организации местной власти, следовало бы обратиться к оценке результатов «объединительных процессов субъектов Российской Федерации», проведенных в Российской Федерации в 2003-2009 гг. Отсутствие каких-либо значимых положительных результатов таких территориальных преобразований убедительно доказано специалистами³. Аналогичные исследования в сфере местного самоуправления отсутствуют⁴. Некоторым исключением из этого правила можно считать подробное изложение анализа результатов

¹ Статья подготовлена в рамках проведения исследования при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 18-011-00551.

² См., например: Беляева О.М. Субъекты Российской Федерации: история объединительных процессов 2003-2008 г. // История государства и права. 2014. № 2. С. 12-17; Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединение субъектов Российской Федерации: «за» и «против» / Ред.-сост. С.С. Артоболевский, Е.Ш. Гонтмахер. М., 2010. 175 с.; Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с. Аналитический доклад. Институт современного развития. М., 2008. URL: www.ricocenter.ru/programs/doc/3928.

³ Артоболевский С.С. и др. Указ. соч.

⁴ Методологические подходы, перечень параметров и критериев оценки эффективности территориальных преобразований явились предметом обсуждения на круглом столе — экспертном совещании «Оценка необходимости территориальных преобразований местного самоуправления», прошедшем 18.04.2018 в Общественной палате Российской Федерации.

реформы местного самоуправления, представленное в докладе Института современного развития⁵. Одной из причин отсутствия комплексного анализа многочисленных трансформаций в системе организации местного самоуправления следует считать саму многочисленность таких трансформаций, их многовариантность (изменения статуса, границ, преобразования, объединения и разделения, упразднения, создания муниципальных единиц).

Существующая ныне в субъектах Российской Федерации система двухуровневой территориальной организации местного самоуправления вначале складывалась на правовой основе Федерального закона № 131-ФЗ. Сформированные до этого в субъектах Российской Федерации после принятия Конституции РФ на правовой основе Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» три основных типа территориальной организации местного самоуправления были в начале преобразованы в одну унифицированную (как тогда считалось многими исследователями, специалистами и политиками) систему двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. Основной этап установления границ и формирования территорий муниципальных образований двух типов (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений) завершился в основном к 01.03.2005. Предполагалось, что реформирование системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации завершится к концу 2006 г. Однако сроки проведения реформы были продлены до 2009 г.

Следует заметить, что предусмотренная вначале трансформация⁶ границ, территорий и статуса существовавших муниципальных образований привела к конфликтам, которые до сих пор, несмотря на принятые судебные решения, в том числе и Конституционным Судом РФ, не получили своего удовлетворительного разрешения. В течение 3 лет с 2005 по 2008 год КС РФ принял 8 решений по оценке норм Федерального закона № 131-ФЗ⁷. Большая часть из них относится к вопросам территориальной организации местного самоуправления. Еще

больше дел было рассмотрено судами общей юрисдикции. Как показывает анализ решений судов и свидетельствуют мнения экспертов, федеральными судами общей юрисдикции в субъектах РФ и Верховным Судом РФ по сходным обстоятельствам принимались решения, диаметрально отличающиеся по своему содержанию. Такая судебная практика была обусловлена не только недостатками юридико-технического характера Федерального закона № 131-ФЗ, политическими факторами, но и разными концептуальными подходами судов общей юрисдикции к пониманию роли и места местного самоуправления в системе организации публичной власти в Российской Федерации.

В отличие от пересмотра, расширения (сокращения), изменения полномочий и объема компетенции, изменения источников и объемов доходов бюджетов муниципальных образований, состава муниципального имущества, трансформации в территориальной организации местной власти имеют длительные последствия и могут быть объективно оценены в большинстве случаев после достаточного времени (по меньшей мере, двух-трех электоральных циклов). И этому есть свое объяснение: трансформации территорий муниципальных образований сопряжены с изменением длительное время складывавшихся административно-управленческих связей, действующих социальных и экономических связей и коммуникаций (школы, больницы, поликлиники, амбулатории, учреждения культуры и спорта, транспортное сообщение, учреждения досуга и др.). Трансформации территорий муниципальных единиц в существующей в настоящее время в субъектах РФ системе административного территориального устройства зачастую приводят и к изменению доступности учреждений и территориальных органов исполнительной власти, оказывающих государственные услуги гражданам, учреждениям и организациям (налоговые и регистрирующие органы, органы МВД, органы записи актов гражданского состояния и др.).

На состоянии местного самоуправления сказываются законодательные нововведения (ревизия принципов разграничения полномочий и компетенции, принципов наделения отдельными государственными полномочиями, девальвация выборных процедур в системе местного самоуправления и др.), содержание которых обоснованно расценивается многими, как контрреформы⁸. Что же касается

⁵ См.: там же.

⁶ Под трансформацией в настоящей статье понимается изменение статуса, границ, преобразование, объединение, разделение, упразднение, ликвидация муниципальных единиц.

⁷ Бондарь Н.С. Решения Конституционного Суда Российской Федерации и развитие муниципального права // Проблемы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М.: Издание Государственной Думы, 2008. С. 36.

⁸ Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58-63; Шугрина Е.С. Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / Под ред. А.Н. Костюкова. Омск: Изд-во

территориальной организации местного самоуправления, то на первый взгляд в масштабе страны можно говорить и сейчас о том, что реформа удалась⁹. Однако будем осторожны...

Для всесторонней комплексной оценки результатов реформирования местного самоуправления в Российской Федерации следует прежде всего установить, является ли наличие органов местного самоуправления на определенной территории стимулирующим фактором развития (существования) населенных пунктов, сохранения их как центров постоянного проживания и жизнедеятельности?

Период реформирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах РФ и первые пореформенные годы (2009-2012 гг.) отличались многочисленными научными публикациями, аналитическими и научными докладами, содержащими подробный анализ, а иногда и противоречивые выводы о ходе и результатах реформы. Конституционно-правовым и нормативным правовым проблемам территориальной организации местного самоуправления посвящены работы Бабуна Р.В., Васильева В.И., Костюкова А.Н., Лексина И.В., Пешина Н.Л., Саломаткина А.С., Фасеева И.Ф., Швецова А.Н., Шугриной Е.С., экономико-правовым — Бухвальда Е.М., Стародубровской И.В. и др. Обширный спектр проблем анализируется в работах специалистов и ученых в области социально-экономической географии Алексева А.И., Артоболевского С.С., Глезер О.Б., Зубаревич Н.В. и др. Исследованию социальных и административно-управленческих проблем, связанных с реформированием муниципального территориального устройства в Российской Федерации, посвящены работы Гонтмахера Е.Ш., Лексина В.Н., Швецова А.Н. и др. Особенности территориальной организации местного самоуправления в некоторых зарубежных странах исследованы в работах Гриценко Е.В. В этот период были защищены многочисленные диссертации на соискание ученой степени кандидата наук (преимущественно в сфере юридических наук), затрагивающие различные аспекты территориальной организации местного самоуправления¹⁰.

Подробная характеристика состояния территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации к 2009 г.

Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 56-63.

⁹ Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57-60.

¹⁰ См., например: Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

и результаты обстоятельного анализа большинства аспектов реформы 2003-2008 гг. содержатся в докладе Института современного развития¹¹. По прошествии уже почти 10 лет значение этого доклада трудно переоценить, несмотря на многочисленные, в том числе и более глубокие публикации отдельных ученых и исследователей, изданные в период реформы и в первые два — три года после окончания реформы в 2008 г. Не останавливаясь подробно на анализе содержания доклада (что, естественно, много легче и проще сделать спустя 10 лет), отметим лишь, что главный тезис авторов о том, что реформа состоялась (с позитивным акцентом!) теперь необходимо все-таки еще не один раз проверить и проверять на практике.

Если на начальном этапе формирования двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления во всех субъектах РФ (октябрь 2003 г. — март 2005 г.) увеличение числа муниципальных образований считалось достаточным доказательством успешности территориальной реформы, то после 15 лет следует уже анализировать не только динамику численности муниципальных образований, но и состояние реальной территориальной доступности для граждан органов местного самоуправления. Для всесторонней оценки результатов реформирования местного самоуправления в Российской Федерации следует установить, является ли наличие органов местного самоуправления на определенной территории стимулирующим фактором развития (существования) населенных пунктов, сохранения их как центров постоянного проживания?

После более чем 10 лет можно вновь ставить вопрос: «Решена ли задача обеспечения территориальной доступности органов местной власти для граждан?». Так ли важно обеспечить эту территориальную доступность?

Обратимся к цифрам. Законодательная реализация декларировавшейся цели — «обеспечение шаговой доступности местной власти» — на практике привела к тому, что в период с 2006 по 2016 год прекратило свое существование около 1 800 муниципальных единиц. Самое большое число из них — сельские (около 1 000) и городские (около 140) поселения. Очевидно, что для жителей этих 1 800 муниципальных образований органы местного самоуправления стали менее доступны территориально. Единственным случаем, когда этого не происходит, является случай утраты статуса муниципального образования в результате отсутствия постоянных жителей в населенных пунктах. В остальных случаях требуется комплексный объективный анализ причин сокращения числа

¹¹ Там же.

муниципалитетов за столь незначительный период времени.

Заметим, что некоторые исследователи отмечали и в период проведения реформы местного самоуправления, и в послереформенное время негативные тенденции в территориальной трансформации муниципальных образований¹². Эти нарушения являются значимыми изъянами и могут привести к необходимости новой реформы территориальной организации местной власти. В то же время, например, В.И. Васильев в 2006 г.¹³ считал, что в ближайшее время возможны лишь частичные изменения границ административно-территориальных единиц по отношению к муниципальным единицам, «причем во взаимосвязи интересов тех и других и с учетом мнения населения». В обоснование такой позиции ученый приводил весомые доводы: основу и системы муниципального устройства, и системы административного территориального устройства субъекта Российской Федерации «составляют населенные пункты, складывавшиеся столетиями под воздействием географических, экономических, политических, культурных, национальных и ряда других общественных условий». Трудно с этим не согласиться. Однако, как представляется, действительность не подтвердила эти предположения.

В настоящее время проблема «рассогласованности» территориального устройства местного самоуправления и административного статуса населенных пунктов не только сохранилась¹⁴, но и в значительной степени обострилась¹⁵. В отношении территориальной организации местного самоуправления дестабилизирующие политико-правовые, экономико-правовые и социальные механизмы, наряду с общегосударственными решениями в сфере федеративных отношений, региональной и местной политики (централизация бюджетных полномочий, доходных источников, сужение сферы компетенции нормативного регулирования субъектов РФ и муниципальных образований, возможности управления публичной собственностью органами

местного самоуправления и др.), привели к многочисленным преобразованиям, объединениям, упразднениям, слияниям и разделением в только что сформированной системе территориальной организации местного самоуправления.

Территориальные трансформации происходили не только в угоду политическим предпочтениям. Требования закона претерпевали значительные трансформации, особенно в части упрощения процедур преобразований. Последние же изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ в начале 2017 г., открыли «безграничные» возможности преобразования муниципальных районов в городские округа с ликвидацией городских и сельских поселений¹⁶. Для Российской Федерации с ее огромной территорией частая «ломка» территориальных границ, особенно на местном уровне организации публичной власти провоцирует и может провоцировать в будущем ничем не обоснованную утрату сельских населенных пунктов и деградацию малых городов и поселков городского типа. В начальный период подготовки и обсуждения реформы территориальной организации местного самоуправления рядом экспертов и специалистов небезосновательно обращалось внимание на то, что ликвидация центров власти, особенно в сельской местности, интенсифицирует деградацию сел и деревень, отток молодежи и лиц среднего возраста из таких сельских населенных пунктов, «оставшихся без власти». Подобная гипотеза превратилась во многих случаях в реальность.

В большинстве многочисленных публикаций, посвященных анализу и исследованию подобных трансформаций (особенно в 2003-2009 гг.), затрагиваются в основном вопросы правомерности подобных преобразований. Отсутствует комплексный анализ обоснованности трансформации границ и статуса муниципалитетов не только с точки зрения политико-правовой, но и с точки зрения экономико-правовой, социальной, административно-управленческой рациональности и эффективности землеустроительной и градостроительной организации территорий муниципалитетов, городских и сельских населенных пунктов.

В Российской Федерации сложность решения проблем территориальной организации местного самоуправления обусловлена еще и тем, что и на конституционном уровне, и в реальной практике организации территориального устройства местной власти не учитывались, по крайней мере, трехвековые

¹² Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. 2016. № 2. С. 2-7; он же. Местное самоуправление и самоорганизация граждан // Муниципальное право. 2015. № 2. С. 10-15.

¹³ Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 3-12.

¹⁴ Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 5-18.

¹⁵ Бабун Р. Указ. соч.

¹⁶ Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

исторические традиции формирования органов власти на основе административного территориального деления. Такой принцип организации местной власти, наряду с его недостатками, тем не менее, придавал критически важную, особенно в переходные исторические периоды, устойчивость управления в государстве.

Комплекс проблем территориальной организации местного самоуправления можно разделить на несколько крупных блоков: политико-правовые, экономические, социально-экономические, административно-управленческие, социально-географические, природно-географические, национальные, историко-правовые проблемы, проблемы территориального и градостроительного развития. Наибольшее число исследований территориальной организации местного самоуправления посвящено политико-правовым и экономическим проблемам организации и деятельности разных типов муниципальных образований.

В политико-правовой сфере среди исследователей сформировался практически устойчивый консенсус по таким вопросам, как необходимость правовой регламентации системы административного территориального устройства субъектов РФ, единообразного установления в РФ административного статуса населенных пунктов и других административно-территориальных единиц (районов, округов и др.), взаимного правового согласования процедур трансформации муниципальных территориальных единиц и административных территориальных единиц. Очевидны, в том числе, и после известных постановлений КС РФ, конституционно-правовые проблемы, которые препятствуют их разрешению, поскольку отсутствие упоминания вопросов административного территориального деления в перечне вопросов ведения в ст. 71 и 72 Конституции РФ делает невозможным в настоящее время принятие федерального закона об административном территориальном делении Российской Федерации.

Специалистами предлагаются различные варианты разрешения этой проблемы. Однако практика территориальной организации местного самоуправления, начиная с принятия Конституции РФ, свидетельствует о том, что такие меры могут лишь на время приостановить негативные тенденции, заключающиеся в том, что источником большинства трансформаций в территориальной организации местного самоуправления являются политико-управленческие факторы. При этом отсутствие общих принципов и правовых механизмов согласования территориальных трансформаций в системе местного самоуправления и изменений в системе административного территориального устройства субъектов РФ является лишь

удобным и простым механизмом обеспечения таких политико-административных решений¹⁷. Так, автору неизвестны случаи комплексного межотраслевого обоснования необходимости принятия решений о трансформации территорий и статуса муниципальных образований¹⁸.

Существует и более рутинный и превентивный вариант обязательного согласования административных территориальных изменений и трансформаций территорий муниципальных образований в субъектах РФ, обеспечивающий следование общим принципам и процедурам таких преобразований, установленных на федеральном уровне, и не предполагающий внесения изменений в ст. 71 и 72 Конституции РФ и принятия федерального закона об административном территориальном устройстве РФ. Таким вариантом может являться передача полномочий по принятию решений (либо согласованию) о трансформации территорий муниципальных образований на федеральный уровень. Такой вариант потребует не только создания на федеральном уровне соответствующей структуры, ответственной за проведение экспертизы обоснованности таких трансформаций и подготовку документов для принятия решения, но и необходимой нормативной правовой базы.

Потребуется внесение обширных изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ и другие федеральные законы либо принятие специального федерального закона о территориальном устройстве местного самоуправления в Российской Федерации. В дополнение к нормативной правовой базе потребуется решить более сложную задачу разработки требований и методических указаний (рекомендаций) для субъектов РФ и муниципальных образований. В составе таких методических материалов должен содержаться, в том числе, комплекс требований к обязательному обоснованию трансформации территорий муниципальных единиц, учитывающих, по крайней мере, следующие факторы: политико-правовые и социально-экономические условия, перспективы и планы территориального планирования и развития, экономико-географические, природно-географические, социально-географические, исторические, национальные особенности.

¹⁷ Типичным примером изменения трансформации территорий муниципальных образований посредством изменения статуса административной территориальной единицы является «перевод» сельских населенных пунктов в городские, городских — в сельские. При этом очевидно, что такие трансформации не основаны на объективных характеристиках населенных пунктов.

¹⁸ Напротив, многочисленные публикации свидетельствуют об обратном. См: Васильев В.И., Бабун Р., Максимов А.Н. и др.

Особую группу составляют исследования экономических (в большей степени бюджетных) условий допустимости существования муниципальных образований. В данных исследованиях выделяется группа исследователей, отстаивающих позицию самодостаточности, в первую очередь бюджетной, муниципальных образований. Основные доводы исследователей сводятся к тому, что большинство поселений не являются экономически самодостаточными, поэтому они и не могут существовать. При обосновании критериев самодостаточности не учитывается ни подзаконный характер деятельности местной власти, предопределяющий бюджетную зависимость местной власти и не позволяющий реально устанавливать дополнительные местные налоги и сборы, ни подчиненность экономико-правовых условий деятельности местной власти общегосударственной политике и бюджетно-экономической политике субъектов РФ. Несмотря на отсутствие аргументации в пользу такой позиции, поскольку степень ресурсной обеспеченности муниципальных образований (бюджетной, наличия собственности, возможности выбора кадровой политики) определяется на федеральном и региональном уровнях, подобная позиция выступает одним из аргументов-деклараций (практически никогда не подтвержденных расчетами) при принятии политико-административных решений. Главным доводом при принятии решений является дефицит бюджета сельского или городского поселения. Анализ показывает, что объединение поселений с дефицитным бюджетом (а таких в субъектах РФ — большинство) не приводит, да и не может привести, к формированию нового поселения с бездефицитным бюджетом.

Из других доводов наиболее часто встречаются и такие, как отсутствие квалифицированных кадров, необходимость экономии средств местных бюджетов за счет сокращения представительных органов местного самоуправления, предполагаемое объединение местных администраций и др. Что же касается исследований других не менее значимых проблем, возникающих при трансформации территорий муниципальных образований, то их число существенно меньше. Одной из наиболее популярных концепций среди некоторых экономистов, социологов и управленцев является концепция концентрации населения в городских агломерациях. Такие агломерации рассматриваются в качестве возможных механизмов регионального экономического развития, «точек роста», способных обеспечить благополучие населения азиатской части России. Предполагается, что природные богатства обширных территорий Дальнего Востока, севера азиатской и европейской части страны будут осваиваться

и контролироваться «вахтовым» методом населением таких агломераций¹⁹.

Существуют и другие планы сокращения муниципальных единиц. Практика ликвидации населенных пунктов в сельской местности в связи с отсутствием в них постоянных жителей, а также в большей степени обоснование и возрождение в некоторых субъектах РФ «новой» идеологии ликвидации неперспективных деревень при всей очевидности бесперспективности и пагубности этих планов для развития регионов и муниципалитетов, тем не менее, требуют разработки комплексных критериев оценки последствий таких трансформаций.

После оценки некоторыми авторами²⁰ локальных результатов десятилетних процессов трансформации территориальной организации местного самоуправления в отдельных субъектах РФ становится очевидным, что первоочередному углубленному комплексному анализу подлежат процессы упразднения и объединения муниципальных образований. Типичным примером планов ликвидации муниципальных образований служит Стратегия социально-экономического развития Кировской области на период до 2020 года²¹. Главным доводом необходимости ликвидации сельских населенных пунктов и, как следствие, сокращения числа сельских поселений является сложившаяся демографическая ситуация, изменение структуры расселения в Кировской области, что (по мнению авторов Стратегии, подразд. 1.3) «повлечет за собой возрастающий отток бюджетных средств в социальную сферу, поддержку неэффективной транспортной сети, не позволит реализовать потенциал имеющихся точек роста». Для выхода из сложившейся ситуации в подразд. 4.5 в качестве одной из мер предлагается в каждом муниципальном

¹⁹ При внимательном рассмотрении «вахтовых» концепций развития территорий обнаруживаются, в том числе, и элементы идеологии «неперспективных деревень», реализация которой показала свою ошибочность в советское время. Да и в постсоветское время стимулирование на государственном уровне процессов миграции населения с северных территорий выявило к настоящему времени ошибочность таких решений. Сейчас стала очевидной стратегическая значимость «покинутых» северных территорий, как военно-стратегическая, так и экономическая. Очевидно, что воссоздание инфраструктуры и возвращение жителей в населенные пункты северных территорий потребуют гораздо больше ресурсов, чем та «выгода», которая была обеспечена за счет глобального сокращения государственной поддержки северных территорий в предыдущие 25 лет.

²⁰ См., например: Чернышев К. А. Трансформация территориальной организации населения депрессивного региона. Киров: ФГБОУ ВО «ВятГУ», 2016. 204 с.

²¹ Одобрена постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 25.09.2008 № 28/194.

образовании ликвидировать населенные пункты с числом жителей менее 10, не имеющих потенциала развития, а жителей переселить в перспективные населенные пункты. Одним из элементов перспективности является возможность включения их в новый хозяйственный комплекс. В документе в силу его общего характера не приводятся конкретные параметры перспективности и бесперспективности населенных пунктов. Однако в нем отсутствуют хотя бы общие оценки значения величин «высвобождаемых» бюджетных ресурсов в будущем и оценки значимости этих бюджетных ресурсов в консолидированном бюджете области. Следует отметить, что в Стратегии, помимо развития хозяйственной деятельности, уделено внимание необходимости использования рекреационного и туристического потенциала области. Однако оценка значения сохранения существующих сельских населенных пунктов для использования этого «неиссякаемого» потенциала не приводится. Не представлены в Стратегии и механизмы переселения жителей из неперспективных в перспективные населенные пункты, не говоря уже о хотя бы приблизительной оценке требуемых для реализации этой идеологии ежегодных бюджетных ресурсов.

Как было отмечено выше, так же как в Стратегии Кировской области при принятии решений о территориальной трансформации муниципальных единиц в субъектах РФ преобладает основной критерий — единовременное сокращение бюджетных ресурсов, даже если эти бюджетные ресурсы не оказывают, да и не могут оказать в силу их незначительности, видимого влияния на объем консолидированного бюджета субъекта РФ. Комплексная оценка требуемых финансовых ресурсов, а не только бюджетных средств, оценка долговременного финансового ущерба, социального ущерба, связанного с ликвидационными мероприятиями, на практике не проводится. Более того, законодательно не детализированы требования проведения оценки социально-экономических последствий таких территориальных трансформаций.

Результаты многочисленных исследований территориальной организации публичной власти в государстве свидетельствуют, что любые радикальные попытки ее изменения зачастую вызваны революционными изменениями, что впоследствии может привести к дезорганизации публичного управления. В конечном счете, такие изменения негативно сказываются на повседневной жизни людей, развитии территорий и во многих случаях приводят к утрате исторической идентичности, потенциала социально-экономического развития особенно небольших населенных пунктов в сельской местности, малых городов. И дело

здесь не в объективном процессе урбанизации, а в том, что зачастую политические и детерминистские экономические установки превалируют над необходимостью комплексного анализа и оценки возможных и рациональных вариантов таких территориальных изменений.

Для Российской Федерации утрата населенных пунктов в будущем грозит утратой контроля (не только политического, но экологического, экономического) над огромными территориями. Подобные негативные тенденции обосновываются и оправдываются некоторыми учеными, развивающими научно-идеологические концепции освоения больших территориальных пространств России вахтовым методом, складывающимися объективными мировыми тенденциями концентрации экономической, социальной, культурной среды вокруг больших городов и агломераций. Очевидно, что наличие этих тенденций не стоит отрицать, но наряду с ними, как показывают исследования, все более устойчивыми становятся различного рода процессы возврата жителей в сельскую местность, организации экологически чистого крупномасштабного сельскохозяйственного производства, экотуризма и др. Потенциалы этих перемещений в сельскую местность и небольшие города немалые и, как показывают экспертные оценки, носят для общества, государства и граждан в целом позитивный характер. Однако, чтобы этот потенциал не был утрачен и превратился в реальность, необходимо выявить факторы, препятствующие таким процессам.

При исследовании этих факторов следует учитывать, что в последние десятилетия большинство из использовавшихся ранее критериев деления населенных пунктов на городские и сельские (наличие системы жилищно-коммунального хозяйства, транспортных коммуникаций, объектов образования и медицинского обслуживания и др.), за исключением, пожалуй, критерия занятости населения, утрачивают свое значение. Утрата значения традиционных критериев и формирование новых критериев, главным образом, связана с развитием информационных систем в образовании и медицине, возможностью создания энергонезависимых населенных пунктов, автономных ресурсонезависимых жилых домов, небольших производственных объектов и др. Поэтому формирование в таких условиях в «неперспективных» населенных пунктах (группах населенных пунктов) местных органов власти, реализующих в новых условиях публично значимые функции, будет иметь огромное значение для поступательного развития этих территорий. Как представляется, принципиальное значение будет иметь формирование новых требований к градостроительному и стратегическому планированию развития

территорий, земельному законодательству, бюджетному обеспечению функций публичной власти на местном уровне, особенно в сельских и городских муниципальных единицах.

Отдельное широкомасштабное исследование требуется провести для научного обоснования рациональной и эффективной системы управления городскими агломерациями и мегаполисами в Российской Федерации. Так, например, В.И. Васильев полагает необходимым, «учитывая опыт и практики новообразований», дать законодательное «определение агломерации, прояснить ее основной смысл, меру государственного присутствия в управлении агломерацией, установить гарантии сохранения функциональных и организационных особенностей местного самоуправления»²². Решение такой задачи представляется непростым, поскольку возникает множество проблем не только юридико-правового (например, в каком законе должны содержаться понятия «мегаполис», «агломерация») и юридико-технического характера, но и концептуального свойства, поскольку это понятие должно быть системно согласовано с градостроительными понятиями, такими, например, как «населенный пункт», «город», «конурбация», «агломерация», административно-управленческим понятием — административно-территориальная единица, типами, уровнями и характеристиками муниципальных единиц и др.

На данном этапе развития конституционно-правовой и архитектурно-градостроительной теорий приходится констатировать, что научное обоснование места и роли городских и сельских муниципалитетов в системе управления мегаполисами и агломерациями не разработано в Российской Федерации, несмотря на декларируемые в правительственных документах цели перспективного развития агломераций в качестве локомотивов модернизации и инновационного развития страны²³. Проблемы комплексного развития мегаполисов и роли муниципалитетов в их социально-экономическом развитии находятся в настоящее время в центре внимания зарубежных ученых и специалистов, занимающихся региональным развитием, экономистов, географов, юристов²⁴.

²² Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 12.

²³ Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 34-40.

²⁴ Швецов А. Городская агломерация — организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2(86). С. 47-60;

И в зарубежных, и отечественных исследованиях до сих пор не сложилось еще общепризнанных характеристик агломерации.

Обращаясь к зарубежному опыту как в части формирования подходов к управлению агломерациями, так и, особенно, к территориальным «объединительным» процессам на местном уровне следует особо отметить, что эксперты и политики далеко неоднозначно и позитивно оценивают их результаты²⁵. Такое замечание приходится делать потому, что во многих отечественных публикациях содержатся утверждения, что массовая ликвидация и объединение муниципалитетов является объективной мировой тенденцией, а одной из основных причин такого объединения являются позитивные экономические результаты. Однако даже результаты экспресс-анализа зарубежных источников, сведений, содержащихся в заключениях и статьях экспертов Совета Европы, не позволяют сделать такой однозначный вывод. Там, где такие объединительные мероприятия были реализованы, например, в некоторых скандинавских странах, они были инициированы на общегосударственном уровне. Экспертные оценки этих результатов требуют проведения внимательно-критического анализа. Такой анализ необходим, прежде всего, для того, чтобы отчетливо понимать, возможно ли ориентироваться как на положительные, так и на отрицательные результаты реформ территориального устройства в зарубежных странах при принятии решений в субъектах РФ. В большинстве отечественных публикаций анализ зарубежного опыта местного самоуправления, в том числе и территориальных реформ, ограничивается описанием их содержания и результатов. В них отсутствует один из главных элементов проведения сравнительного анализа — характеристика пределов допустимости проведения такого анализа. Так, например, предпринятые на общегосударственном законодательном уровне территориальные

Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28-36; Пешин Н.Л., Никитина В.М. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 50-57; Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ (к Научно-практической конференции «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций»). Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ). 18.11.2011, г. Москва, Минрегионразвития РФ. 117 с.

²⁵ См., например: Territorial reforms in Europe: Does size matter? Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe. 2017. Режим доступа: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>.

преобразования местного самоуправления во Франции в основном затронули департаменты и регионы, которые и устойчивой практикой, начиная с конца XVIII в., и административным правом Франции рассматриваются как субъекты местного самоуправления, называемыми территориальными коллективами. В международных классификациях система местного самоуправления во Франции значителен как трехуровневая. Попытки найти хотя бы «отдаленные» аналоги подобных территориальных единиц в субъектах РФ не увенчиваются успехом. Имеют свои особенности территориальные реформы местного самоуправления, осуществленные в некоторых землях Германии. Несмотря на общность подходов к территориальной организации местного самоуправления в Германии, дореволюционной России и даже советской России в составе СССР, делать выводы о возможности использования этого опыта в настоящее время без основных характеристик сопоставительного анализа вряд ли продуктивно.

Одной из общих проблем, которая обнаруживается при проведении анализа как отечественных, так и зарубежных источников является отсутствие в большинстве научных трудов и публикаций постановки задачи о выделении первичных базовых, а не вторичных управленческих и политико-административных факторов при формировании территорий и определении границ муниципальных образований. Даже если согласиться с мнением некоторых специалистов о том, что как нынешний муниципальный район, так и прежний советский район являются «искусственным» территориальным образованием, задача нахождения, разработки объективных «идеальных» критериев формирования территории первичного уровня местного самоуправления, называемого сейчас как поселенческий уровень, в литературе не ставится. Постановка и решение задачи разработки научно обоснованных комплексных критериев формирования территорий и установления границ различных типов муниципальных образований, отвечающих современному этапу государственного устройства Российской Федерации, как представляется, являются не только интересными в научном плане, но актуальными и востребованными практикой.

При обосновании постановки такой задачи необходимо ответить, по крайней мере, на один вопрос: является ли конституционно-правовой институт местного самоуправления в Российской Федерации по-прежнему конституционной, общественно-политической и социальной ценностью? Если да, то необходимо следовать конституционным установлениям: местное самоуправление осуществляется в Российской Федерации в городских и сельских поселениях,

а затем уже на иных территориях. Конституционные положения однозначно обозначают, что исторически сложившиеся городские и сельские поселения, городские и сельские населенные пункты есть и конституционно-правовая, и объективная основа для формирования муниципальных единиц. Таким образом, именно комплекс этих критериев — правовых, градостроительных, географических и исторических является первичным для установления границ и формирования территорий муниципальных единиц.

Все же другие критерии являются подчиненными по отношению к этим основным. К ним, в том числе, относятся и управленческие, и экономические критерии, и инфраструктурные критерии, к которым без сомнения можно причислить любимые многими исследователями, политиками и управленцами, но до сих пор четко не определенные в законодательстве критерии единства городского хозяйства. Принцип подчиненности экономических критериев базовым критериям достаточно четко и определенно сформулирован в постановлениях КС РФ²⁶: требования максимальной эффективности решения социально-экономических вопросов местного значения, наличия производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления и обеспечения государственных минимальных социальных стандартов не могут быть положены в основу формирования территорий муниципальных единиц, поскольку ограничивают право граждан на местное самоуправление. Следует отметить, что и бюджетные ограничения также не могут являться критериями, которые определяют допустимость существования и деятельности муниципальных единиц, поскольку в бюджетной системе любого государства существуют механизмы межбюджетного выравнивания, в том числе, если не в первую очередь, для поддержки более слабых в экономическом отношении как субъектов федерации, так и муниципальных единиц. Функция межбюджетного выравнивания является одной из важнейших функций любого государства — и федеративного, и унитарного.

При отрицательном ответе на обозначенный выше вопрос в правовом государстве должны быть выполнены процедуры по изменению и пересмотру действующих конституционных

²⁶ Постановление КС РФ от 30.11.2000 по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

положений и международных обязательств, согласно новому, сложившемуся в обществе представлению о ценностях и функциях местного самоуправления в системе осуществления публичной власти. До тех пор пока такие изменения не проведены на конституционном уровне, проблемы, связанные с разработкой объективных базовых критериев, которые могут быть взяты за основу формирования территорий муниципальных единиц, являются актуальными и должны решаться на общегосударственном уровне. Значимы эти проблемы и для науки конституционного и муниципального права, поскольку, как показал анализ зарубежных и отечественных публикаций, необходимость научной разработки этих проблем явно или косвенно формулируется авторами аналитических материалов и научных статей.

Таким образом, задача классификации и разработки критериев, которые должны являться основой для формирования территорий и установления границ муниципальных единиц, на первом этапе трансформируется в задачу выявления и обоснования базовых критериев, которые условно можно назвать критериями «порядка». К ним должны быть отнесены: правовые, природно-географические, архитектурно-градостроительные, исторические. Иными словами, это комплекс тех критериев, которые непосредственно связаны «с землёй», с населёнными пунктами, историческими традициями, сложившимися на определенной территории, историческими особенностями мест проживания. Именно критерии «порядка» — параметры «порядка» — должны предопределять систему территориального устройства местного самоуправления, поскольку они наиболее стабильны и не могут в короткий период времени (5-10 лет) быть изменены в угоду субъективным требованиям и желаниям, а для трансформации некоторых, например, исторических, требуется не одно десятилетие.

Все остальные критерии, их можно назвать «подчиненными» критериями — «подчиненными» параметрами, несомненно, должны учитываться при формировании муниципальных единиц, особенно второго уровня. В группу подчиненных параметров входят, по крайней мере, политико-правовые и административно-управленческие критерии. Но и при формулировании этих параметров должны учитываться отечественные исторические традиции. В эту группу входят критерии установления компетенции публичных образований, базирующиеся на конституционных принципах организации местного самоуправления в системе организации

публичной власти в Российской Федерации и общепризнанных нормах международного права, прежде всего Европейской хартии местного самоуправления. Непосредственно сопряженными с компетенционными критериями являются научно обоснованные бюджетные и экономические критерии эффективной деятельности муниципальных образований, учитывающие конкретные общегосударственные экономические и социальные ограничения, уровни бюджетной обеспеченности одного жителя, транспортную и иную коммуникационную доступность государственных и муниципальных услуг.

Очевидно, что для решения поставленных в настоящей статье задач требуется не только теоретико-правовое обоснование выдвинутых гипотез и разработка юридико-правовых формулировок параметров «порядка» и параметров «подчинения», но и необходима «инкорпорация» в законодательство результатов, достигнутых в различных областях знаний (социально-экономической географии, теории управления, архитектурно-градостроительной теории, социологии), на основе комплексных междисциплинарных исследований.

Список литературы

1. Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. 2016. № 2. С. 2-7.
2. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 5-18.
3. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28-36.
4. Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57-60.
5. Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58-63.
6. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 34-40.
7. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.
8. Швецов А. Городская агломерация — организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2(86). С. 47-60.

Legal, Social and Economic Aspects of the Modern Territorial Structure of Local Government in the Subjects of the Russian Federation

Dementyev A.N.,

Doctor of Law,
Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of Kursk State University

Abstract. Results of the analysis of territorial transformations in the system of local government in the Russian Federation are presented. Need of introduction to the legislation of criteria (parameters) on the basis of which territories have to be formed and be defined borders of municipal units is proved. In total these parameters it is offered to allocate parameters of «order» and parameters of «subordination».

Keywords: territorial device, municipal units, settlements, settlements, transformation, political, legal, geographical, historical, town-planning parameters, parameters of «order», parameters of «subordination».

References

1. Babun R.V. Territorialnaya organizatsiya mestnogo samoupravleniya: sistemnyj podkhod // Munitsipalnoe pravo. 2016. № 2. S. 2-7.
2. Vasilev V.I. O nekotorykh prioritetakh pravovogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. № 3. S. 5-18.
3. Gritsenko E.V. Gorodskie aglomeratsii: v poiskakh optimalnoj modeli territorialnoj organizatsii (sravnitelno-pravovoj analiz) // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. 2014. № 10. S. 28-36.
4. Didenko A.N. Aktualnye voprosy zakonodatelnogo sovershenstvovaniya territorialnoj organizatsii mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. 2017. № 7. S. 57-60.
5. Kostyukov A.N. Reforma v nikuda... // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. 2014. № 4. S. 58-63.
6. Maksimov A.N. Problemy pravovogo regulirovaniya administrativno-territorialnogo ustrojstva i territorialnoj organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. 2009. № 14. S. 34-40.
7. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostoyanie, problemy, puti sovershenstvovaniya. Itogovyj doklad. M.: Ekon-Inform, 2009. 524 s.
8. Shvetsov A. Gorodskaya aglomeratsiya — organizatsionnaya forma preobrazovaniya prostranstva v Rossijskoj Federatsii // Federalizm. 2017. № 2(86). S. 47-60.

