

УДК 911.37; 352.075

ТРАНСФОРМАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ

© 2018 г. Константин А. Чернышев

Вятский государственный университет, Киров, Россия

E-mail: kochern@rambler.ru

Поступила в редакцию 07.01.2017 г.

Аннотация. Рассматриваются теоретические вопросы изучения территориальной организации местного самоуправления, предлагается определение данной категории. Указывается, что территориальная организация местного самоуправления в общих чертах должна соответствовать иерархии сложившихся систем расселения и местных сообществ. Подробно рассматриваются факторы, промежуточные результаты и процессы трансформации территориальной организации местного самоуправления в регионах России в течение 2009–2016 гг. (после окончания переходного периода реформирования местного самоуправления). Основным источником информации для проведения анализа послужили данные, представленные в статистических бюллетенях Росстата. Выявляются формы преобразования муниципалитетов первого и второго территориальных уровней. В статье подвергается критике получающая все большее распространение практика преобразования муниципальных районов в городские округа и минимизации числа поселений в составе муниципальных районов. Приводятся примеры новых форм территориальной организации местной власти в регионах России. Сделан вывод о неизбежности разнообразия региональных форм территориальной организации местного самоуправления в современной России.

Ключевые слова: муниципальные образования, реформа местного самоуправления, территориальная организация местного самоуправления, местное сообщество, расселение, регионы России.

DOI: 10.7868/S2587556618020048

TRANSFORMATION OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA'S REGIONS

Konstantin A. Chernyshev

Vyatka State University, Kirov, Russia

E-mail: kochern@rambler.ru

Received January 07, 2017

Abstract. The theoretical issues of territorial organization of local self-government are considered, a definition of this category is proposed. It is stated that the territorial organization of local self-government in general should correspond to the hierarchy of the prevailing settlement systems and local communities. Factors, intermediate results and processes of transformation of territorial organization of local self-government in Russia's regions in 2009–2016 are considered in details (after the finishing of the transition period of local self-government reform). The main source of information is the Rosstat data. Forms of transformation of municipalities of the first and second territorial levels are identified. The growing practice of transforming municipal districts in urban districts and minimizing the number of settlements composed municipal districts is criticized. Examples of new forms of territorial organization of local government in Russia's regions are given. The conclusion of the inevitable variety of regional forms of territorial organization of local self-government in modern Russia is made.

Keywords: municipalities, local government reform, territorial organization of the local self-government, local community, settlement pattern, regions of Russia.

Постановка проблемы. Успешное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется его целесообразной территориальной организацией. Исходя из мнения, что местная власть призвана удовлетворять потребности и интересы населения определенной территории, логично предположить, что территориальная структура местного самоуправления должна быть адекватна территориальной структуре населения. Принцип соответствия сложившимся системам расселения – один из основных при формировании муниципально-территориального устройства.

Население системы расселения занимает центральное положение в структуре муниципального образования (МО), образуя местное сообщество¹, под которым понимается исторически сложившаяся и находившаяся в непрерывном развитии устойчивая совокупность людей, объединенных системой связей, отношений и взаимодействий, сформировавшаяся в результате постоянного их проживания на одной хозяйственно освоенной территории [1]. Благодаря возможности (не всегда и везде реализуемой) выбирать и контролировать власть, местное сообщество служит не только объектом, но в известной мере и субъектом территориального управления [12]. Также имеет значение, что на местном уровне формируется и в значительной мере финансируется система учреждений социальной сферы, удовлетворяющих потребности проживающего населения.

Территориальная организация местного самоуправления – форма территориальной организации (самоорганизации) населения, которая в свою очередь служит одной из составляющих более широкого понятия – территориальной организации общества. Эти категории могут рассматриваться как явление и как процесс. Так, территориальная организация местного самоуправления понимается: 1) как управляемый процесс по развитию системы МО региона или страны с учетом их связей, отношений, форм соподчинения и взаимодействия; 2) как явление, результат этого процесса – сложившаяся в определенный период сетка МО на данной территории, включая установившиеся границы и состав муниципалитетов.

При организации системы местного самоуправления один из самых сложных вопросов – формирование ее территориальной структуры. В литературе уделяется внимание обоснованию оптимальных пространственных параметров, размеров и конфигурации муниципалитетов [15, 18].

¹ В литературе также используются термины “территориальное сообщество”, “территориальная общность”.

Указывается, что установление размеров территории и границ МО должно учитывать две противоположные тенденции [6]. С одной стороны, местная власть рассматривается как наиболее приближенная к людям, что предопределяет стремление к уменьшению размеров муниципалитетов с целью повышения управляемости и обслуживаемости территории и населения, доступности муниципальных услуг для населения, в интересах которого осуществляется местное самоуправление. С другой стороны, существует стремление обеспечить экономические и организационные условия деятельности органов местного самоуправления, сформировать необходимый экономический потенциал, налоговую базу, инженерную и социальную инфраструктуру. Это нередко служит аргументом в пользу укрупнения территориальных единиц до размера, достаточного для эффективного решения вопросов местного значения и оказания социальных услуг населению. Однако на практике увеличение размеров МО зачастую приводит к росту расходов на обслуживание населения и территории, снижению доступности местной власти для граждан, уменьшению предпосылок для самоорганизации населения.

С необходимостью пересмотра территориальной структуры местного самоуправления столкнулись и другие страны с переходной экономикой, где, как и в России, система местной власти была организована на основе административно-территориального деления, отвечавшего целям планового ведения хозяйства. Исследования процесса и результатов формирования современной сетки муниципалитетов проводились в странах Балтии, Венгрии, Восточной Германии, Польше [20, 21 и др.]. Пути преобразований различались, но “сердцевинной реформы местного самоуправления была реорганизация административно-территориального устройства” [20, с. 635].

Становление местного самоуправления в современной России происходило поэтапно. Законы о местном самоуправлении 1991 и 1995 гг. не устанавливали четких критериев территориальной организации местного самоуправления, оставляя данные вопросы в компетенции субъектов РФ². Вследствие такого регулирования территориальная структура местного самоуправления формировалась в каждом субъекте РФ достаточно произвольно [3, 5].

² В соответствии с Законом РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 “О местном самоуправлении в Российской Федерации”, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

С принятием в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (131-ФЗ) начался современный этап муниципальной реформы, который сопровождался процессами дальнейшей трансформации территориальной организации местного самоуправления. Обновленные подходы к определению сущности и критериям территориальной организации местного самоуправления получили закрепление в федеральном и региональном законодательстве. Сам термин “территориальная организация местного самоуправления” впервые использован в названии Главы 2 данного федерального закона (“Принципы территориальной организации местного самоуправления”), которая содержит положения о территории и границах МО, определяет правовые основы изменения границ, преобразования, упразднения, создания вновь образованных муниципалитетов. Определение границ муниципалитетов согласно 131-ФЗ должно осуществляться исходя из критериев доступности (для муниципальных районов и сельских поселений) и наличия единого центра (для сельских и городских поселений).

В ходе современного этапа реформирования в России была сформирована единая территориальная структура местного самоуправления. Сетка МО стала включать два уровня: на первом уровне находятся городские и сельские поселения (входят в состав муниципальных районов), на втором уровне – муниципальные районы и городские округа. В городах федерального значения местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях. Таким образом, все многообразие единиц муниципально-территориального устройства на неоднородном пространстве России должно было быть сведено к пяти перечисленным типам. С 2014 г. законодатели добавили к данным типам еще два: городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы.

В полном объеме 131-ФЗ вступил в силу 1 января 2009 г.³ Время до этого было названо переходным периодом, в течение которого был определен порядок решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями, включая объем закрепленных за поселениями полномочий, организацию финансирования вопросов местного значения. Органы власти субъектов РФ получили право определять своими законами темпы и особенности проведения муниципальной реформы в своих регионах. В 46 субъектах РФ сетка МО

была сформирована еще в 2005 г., что позволило им приступить к работе с начала 2006 г. На момент окончания переходного периода в РФ было создано 24161 муниципальное образование, из них: 507 городских округов, 1810 муниципальных районов, 1745 городских поселений, 19863 сельских поселений и 236 внутригородских МО (табл. 1). Переход от сетки муниципалитетов, созданных согласно Федеральному закону 1995 г., сопровождался образованием большого количества новых муниципалитетов. Это, на наш взгляд, объясняется стремлением приблизить органы местного самоуправления к местным сообществам, которое на данном этапе возобладало над необходимостью обеспечения экономической самодостаточности муниципалитетов.

Существование проблемы рациональной территориальной организации местного самоуправления, необходимости поиска баланса между территориальной доступностью и функциональной дееспособностью местного самоуправления в условиях неоднородности российского социально-географического пространства признается на самом высоком уровне и является предметом обсуждения заинтересованных представителей общественности⁴. Запрос общества на исследования процессов трансформации территориальной организации местного самоуправления в России реализуется прежде всего с правовых позиций [8, 14 и др.]. Данные процессы значительно реже становятся объектом исследований в общественной географии и смежных науках. Интересные работы, подготовленные в первые годы проведения муниципальной реформы, содержали анализ территориальных преобразований в ходе начального периода ее реализации, связей муниципального и административно-территориального устройства [4, 10, 11 и др.].

Однако процессы трансформации территориальной организации местного самоуправления активно продолжились и после официального окончания переходного периода, чему, в том числе способствовало внесение изменений в 131-ФЗ.

Результаты. Практика осуществления муниципальной реформы не во всем соответствовала идеальным представлениям о территориальной организации местного самоуправления. Еще на подготовительном этапе реформы при формировании сетки МО и установлении их границ одним из ключевых был вопрос о первичности-вторичности

³ За исключением Чеченской и Ингушской республик, где процесс формирования органов местного самоуправления был продлен до 2010 г.

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 10.08.2017); <http://www.oprf.ru/press/anno/newsitem/41414> (дата обращения: 11.08.2017); <http://www.urbanconomics.ru/en/node/9130> (дата обращения: 14.08.2017).

районного или поселенческого уровня местного самоуправления. Наиболее предпочтительным, с точки зрения специалистов, представлялся подход, в соответствии с которым муниципальный район имел бы вспомогательное значение, а его формированию предшествовало формирование поселений, выявление и инвентаризация межселенных связей и межселенных территорий [4, 7]. Однако организация как муниципальных районов, так и поселений в большинстве субъектов РФ осуществлялась в границах существующих единиц территориального устройства, что, ожидаемо, вызвало критику специалистов [7, 10]. Такой подход изначально был удобен властям, а не местным сообществам, поскольку не вносил значительных изменений в организацию работы администраций.

Созданная сетка МО не отличается стабильностью и продолжает интенсивно трансформироваться в настоящее время. Формы трансформации различны: изменение границ МО, их объединение с возникновением более крупных единиц, разделение МО, изменение их статуса или упразднение. В первом приближении многочисленные изменения объясняются тем, что изначально формирование системы местного самоуправления опиралось на сложившуюся еще в советский период сетку административно-территориальных единиц, и при формировании территории муниципалитетов не учитывались изменившиеся условия расселения, а также финансово-экономические и организационные предпосылки для организации деятельности местных властей.

При более подробном рассмотрении причин сокращения количества муниципалитетов после 2009 г. выясняется, что значение имело совместное действие ряда факторов. Суть экономического

фактора в том, что вновь созданные МО столкнулись с рядом проблем финансового характера, подробно описанным в [13]. Многие поселения оказались нежизнеспособными в силу отсутствия необходимого экономического потенциала и налоговой базы, хронической зависимости от вышестоящих бюджетов, слаборазвитой инфраструктуры. Собственных доходов иногда недостаточно для выплаты заработной платы увеличившемуся аппарату муниципальных служащих. Немаловажную роль здесь играет фактор наличия возможностей и желания у региональных властей поддерживать слабые муниципалитеты первого уровня в условиях практики перераспределения полномочий между местным самоуправлением и властями субъектов РФ.

Влияние демографического фактора проявилось в том, что в ряде депопулирующих регионов РФ численность населения муниципалитетов оказалась недостаточной [16]. Сокращение численности населения также ограничивает финансовые возможности вновь созданных МО, поскольку оно определяет объем налоговых поступлений и получение межбюджетных трансферов. Кроме того, во многих малолюдных поселениях, учитывая возрастной состав, уровень образования и особенности трудовой деятельности большинства жителей, проблемой стало отсутствие квалифицированных кадров для организации работы органов местного самоуправления.

Местное самоуправление в регионах России осуществляется как в рамках небольших территориальных единиц, так и в границах достаточно крупных по своим размерам территорий. В странах Восточной Европы средний размер МО варьируется от 1.6 тыс. чел. в Чехии до 56.6 тыс. чел. в Литве [19, с. 68]. В табл. 2 представлены наши расчеты средней людности муниципальных образований

Таблица 2. Средняя численность населения в МО России по типам

Типы муниципальных образований	Численность населения, тыс. чел. (на начало 2017 г.)
Внутригородские территории городов федерального значения	67.8
Городские округа без внутригородского деления	123.2
Городские округа с внутригородским делением	1030.3
Внутригородские районы	162.7
Муниципальные районы	29.9
Городские поселения	14.0
Сельские поселения	1.9

Источник: численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. Стат. бюлл. / Росстат [Электронный ресурс].

Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce.



Рисунок. Изменение числа сельских и городских поселений в регионах России за 2009–2016 гг., % (в Крыму, Чеченской Республике и Республике Ингушетия в 2009 г. по разным причинам отсутствовали МО, созданные в соответствии с 131-ФЗ).

в России по типам. Отметим, что почти половина населения страны проживает в городских округах.

Сформированная после вступления 131-ФЗ в полном объеме система МО оказалась весьма подвижной, в первую очередь, на поселенческом уровне, где муниципалитеты в подавляющем большинстве были образованы сверху в границах существовавших ранее сельских (городских, поселковых) советов. На низовом уровне заметнее проявилось несоответствие муниципально-территориального устройства изменившимся условиям расселения, хозяйствования и управления. Динамика трансформационных процессов заметно различается в территориальном отношении. Количество низовых муниципалитетов сократилось во всех федеральных округах и почти во всех регионах (рисунок). Незначительное увеличение количества сельских поселений за 2009–2016 гг. произошло лишь в Белгородской области. Наиболее интенсивно сеть сокращалась в Северо-Западном федеральном округе за счет Вологодской и Псковской областей, где число сельских поселений сократилось вдвое, а также в Калининградской области – в связи с преобразованием муниципальных районов в городские округа, не предусматривающие

деления на поселения. Также претерпела значительные изменения сеть поселений на Дальнем Востоке: число городских поселений сократилось здесь почти на четверть.

В результате многочисленных изменений среднее количество поселений, входящих в состав муниципальных районов России, сократилось за 2009–2016 гг. с 11.9 до 11.0. В ряде субъектов Федерации число поселений, образующих муниципальные районы, достаточно велико. Это Татарстан (в среднем 21.2), Ненецкий автономный округ (единственный район которого включает 19 поселений), а также Республика Крым, Курганская область, Дагестан. Имеется много районов, образованных исключительно сельскими поселениями (например, Хасавюртовский район Дагестана включает 42 сельских поселения). В Челябинской, Московской, Калининградской областях, Республике Коми имеются районы, в состав которых входят исключительно городские поселения. В Ярославской области, Пермском крае и еще четырех субъектах РФ существуют сельские поселения, центрами которых служат поселки городского типа. Поскольку законодательно не установлен критерий численности населения для получения статуса городского округа,

Таблица 3. Количество преобразований муниципалитетов второго уровня в РФ в 2009–2016 гг. по формам

Форма преобразования	Количество
Преобразование муниципального района в городской округ	51
Включение городского округа в состав муниципального района в качестве городского поселения	3
Объединение муниципального района с городским округом (округами) с образованием городского округа	6
Образование нового городского округа	3
Объединение муниципальных районов	2
Объединение городских округов	4*
Передача городских округов в состав Москвы	2

*В том числе объединение трех городских округов в Мурманской области.

Источник: численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. Стат. бюлл. / Росстат. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2baf3abf3e; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. Стат. бюлл. / Росстат. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.

такие большие города, как Энгельс, Нижнекамск, Люберцы, Балаково, Альметьевск, имеют статус городских поселений в составе муниципальных районов. Самый многонаселенный район России – Всеволожский район Ленинградской области, где проживает 327 тыс. чел., поскольку его центр также имеет статус городского поселения.

В результате многочисленных объединений на территориях, где произошло значительное сокращение численности населения, количество поселений, входящих в состав муниципальных районов, нередко было сведено к минимуму. Имеются примеры, когда район включает всего два поселения, в одном из которых находится его административный центр. Подобные муниципальные районы имеются в Кировской, Мурманской областях и еще девяти регионах. Самый малонаселенный муниципальный район России – Алеутский Камчатского края – состоит из одного сельского поселения. Помимо того особое муниципальное устройство закреплено за Северо-Енисейским муниципальным районом Красноярского края после объединения последнего с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами. Городские и сельские поселения в этом районе не образованы, а все населенные пункты входят непосредственно в состав района. Разумеется, создание крупных по территории поселений, нередко почти равнозначных территории всего района, не соответствует критерию доступности центра сельского поселения, указанному в законодательстве. Также невозможно соблюдать критерий доступности райцентров для населения

в гигантских по территории, но почти безлюдных, муниципальных районах Севера.

Изменения в сетке МО второго уровня были значительно менее масштабными, чем на уровне поселений. Определяющей тенденцией в ходе трансформации сетки муниципалитетов второго уровня было сокращение числа муниципальных районов (табл. 3). Формы трансформации территориальной структуры местного самоуправления на втором уровне различались по регионам. Наиболее распространенным было преобразование районов в городские округа. При этом инициаторами и активными сторонниками таких преобразований являются не местные сообщества, а власти субъектов РФ⁵, поскольку переход к городскому округу означает упразднение поселений, которые встраиваются в единую управленческую вертикаль. По пути формирования городских округов в границах ранее существовавших муниципалитетов (районов) с самого начала реализации реформы местного самоуправления пошли в ряде регионов РФ (Свердловская, Сахалинская области). В последние годы данная модель получает распространение, в результате чего городскими округами становятся территории, где преобладает сельское население, сохраняются сельский образ жизни и сфера занятости, что делает несообразным использование прилагательного “городской”

⁵ Москву окружают городами // Коммерсантъ № 206 от 08.11.2016. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3136204>; Все поселения Котельничского района могут включить в состав Котельнича // Вятский наблюдатель. URL: <http://nabludatel.online/2015/03/16/v-sostav-kotelnich> и др.

в названии данного типа МО. Так, в Красноуфимском городском округе Свердловской области почти 94% населения — сельские жители. Территории закрытых административно-территориальных образований, даже образованных исключительно сельскими населенными пунктами, в соответствии с законодательством должны иметь статус городских округов. В связи с этим в городских округах Видяево (Мурманская область), Комаровский (Оренбургская область), Михайловский (Саратовская область) проживают только сельские жители.

Преобразование муниципальных районов в городские округа происходило в течение 2009–2016 гг. в 13 субъектах РФ. В Калининградской области 12 районов стали городскими округами, в Нижегородской — 9, в Магаданской — 8. Преобразования данного типа происходили также в Московской и Оренбургской областях, Чукотском автономном округе, Пермском крае, Республике Коми, а также в Сахалинской, Иркутской, Тверской, Тульской областях. Следствием преобразования муниципальных районов в городские округа стало стремительное сокращение числа поселений в Магаданской, Калининградской, Московской областях и ряде других субъектов РФ. Магаданская область стала первым субъектом РФ, где все районы были преобразованы в городские округа, а городских и сельских поселений не осталось совсем (при этом территория Северо-Эвенского городского округа составляет 102 тыс. км²).

Другой формой преобразования МО второго уровня, также обусловившей сокращение их количества, стало объединение муниципальных районов с городскими округами. Объединенный муниципалитет получает статус городского округа или, значительно реже, муниципального района. Подобные городские округа формировались в Оренбургской и Тульской областях, а также в Волгоградской области и Алтайском крае. В Московской области в 2015 г. были объединены сразу три муниципалитета второго уровня: городской округ Подольск, городской округ Климовск и Подольский муниципальный район с образованием единого городского округа Подольск. В ряде случаев в ходе объединения городской округ преобразовывался в городское поселение и в последующем включался в состав муниципального района на правах городского поселения. Подобные примеры имеются в Алтайском крае и на Ставрополье.

Еще одна форма трансформации муниципально-территориального устройства на втором уровне — это объединение МО одного типа: городских округов или муниципальных районов. Такие процессы шли как на территориях, где отмечалось

сокращение численности населения (Мурманская и Сахалинская области, Чукотка), так и в густонаселенной Московской области, где объединение городских округов административно закрепило объективные изменения в системах городского расселения.

Образование новых городских округов, произошедшее в Московской области и Забайкальском крае, также можно рассматривать как форму трансформации сетки муниципалитетов второго уровня. Изменения были неизбежны и в ходе расширения территории столицы в 2012 г., передачи в состав Москвы городских округов Троицк и Щербинка.

Городские округа России значительно различаются по размерам и условиям развития (крупнейший по населению — Новосибирск). Начиная с 2014 г. законодательство в определенной мере стало учитывать это разнообразие, допуская формирование городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов со статусом муниципальных образований в их составе. В течение 2014–2015 гг. в России такие муниципалитеты были образованы в Челябинске, Самаре, Махачкале.

Сложную территориальную структуру муниципального устройства имеют города федерального значения. Москва разделена на внутригородские территории (муниципалитеты) трех типов: 125 муниципальных округов, а также 2 городских округа и 19 поселений, входивших до 1 июля 2012 г. в состав Московской области. Санкт-Петербург включает 81 муниципальный округ, 9 городов, 21 поселок; Севастополь — 10 муниципальных округов. Увеличение количества внутригородских территорий городов федерального значения за 2009–2016 гг. связано с расширением территории Москвы и включением Севастополя в состав РФ.

Некоторые из приведенных форм территориальной реорганизации местного самоуправления (в первую очередь преобразование районов в городские округа и минимизация количества поселений в составе районов), на наш взгляд, искажают идеологию реформы, создавая условия для отрыва местной власти от населения, в интересах которого она организуется. Происходит отказ от двухуровневой системы муниципалитетов (или она сохраняется в формальном виде). Подобная территориальная организация местного самоуправления не способна обеспечивать эффективное решение вопросов жизнеобеспечения населения, а местное сообщество вследствие упразднения муниципалитетов фактически теряет возможность на представление своих интересов. Основные аргументы

сторонников объединения связаны с сокращением расходов на управленческий аппарат, а другие аргументы лежат в политической плоскости: самостоятельное местное самоуправление, созданное в результате самоорганизации местных сообществ, делегировавшим муниципалитетам право представлять свои интересы, нередко вступает в противоречие с властями регионов.

Изменения в 131-ФЗ, внесенные уже после окончания переходного периода, также не способствовали самостоятельности местного самоуправления, встраивая его в управленческую вертикаль. Помимо возможности отмены прямых выборов глав местного самоуправления, допускается перераспределение вопросов местного значения в пользу субъектов Российской Федерации, чем региональные власти активно пользуются. Местное самоуправление в свою очередь перегружено делегированными несвойственными ему государственными полномочиями. Установка на передачу социальных обязательств местным органам власти существовала еще в начале реформирования, что увеличивало расходы местных бюджетов, в то время как доходы МО ограничены [17]. Внесение подобных изменений в 131-ФЗ заставило отдельных экспертов поставить под сомнение соответствие их Конституции РФ [9] и говорить о стремлении максимально “огосударствить” местное самоуправление. Эти процессы непосредственным образом повлияли и на решение вопросов территориальной организации местного самоуправления.

Существующее разнообразие и продолжающиеся трансформационные процессы свидетельствуют, что в стране ведется поиск новых форм организации местной власти на территории. В сельской местности городских округов и муниципальных районов большую роль могли бы играть территориальные общественные самоуправления, формирование которых допускается в сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями. В ряде регионов поиск новых форм местного самоуправления на низовом уровне привел к организации института сельских старост и общественных советов при них. Подобные структуры формируются в сельских населенных пунктах, не являющихся административными центрами поселений Ленинградской, Вологодской, Нижегородской, Кемеровской областей [2].

Выводы. Процесс трансформации территориальной организации местного самоуправления в отдельных регионах и в России в целом далек от завершения. Преобладающей тенденцией является сокращение числа муниципалитетов, фактическим инициатором которого чаще всего выступают

власти субъектов РФ, а не местные сообщества. В результате в современной России сформированы такие неестественные и непредусмотренные действующим законодательством формы территориальной организации местной власти, как городские округа в границах административных районов и муниципальные районы, включающие минимальное количество поселений.

Сдержанно следует относиться к перспективам объединения МО второго уровня на депопулирующих территориях, поскольку утрата населенным пунктом статуса райцентра практически неизбежно приводит к его деградации. Укрупнение районов, по мнению О.Б. Глезер [3], имеет более существенные отрицательные последствия, чем объединение поселений: связи в районных системах расселения разнообразнее, чем в локальных, и их разрушение или переориентация сильнее деформируют функции центров и условия существования всех населенных пунктов.

Несмотря на то, что концепция 131-ФЗ стремилась к унификации муниципально-территориального устройства, в субъектах РФ сохраняются отличающиеся друг от друга формы территориальной организации местного самоуправления. Их формирование закономерно в стране с огромной территорией, где регионы значительно различаются по уровню социально-экономического развития, природным условиям, характеру расселения и освоенности, особенностям властных отношений, иным параметрам, характерным для периода проведения реформы. Достижение единообразия в вопросах территориальной организации местного самоуправления маловероятно и вряд ли необходимо.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анимца Е.Г., Тертышный А.Т.* Основы местного самоуправления. М.: ИНФРА-М, 2000. 208 с.
2. *Бабун Р.В.* Местное самоуправление и самоорганизация граждан // Муниципальное право. 2015. № 2. С. 10–15.
3. *Глезер О.Б.* Система местного самоуправления как составная часть институциональной среды расселения в современной России // Вопросы географии. Сб. 135: География населения и социальная география / Отв. ред. А.И. Алексеев, А.А. Ткаченко. М.: Издательский дом “Кодекс”, 2013. С. 224–244.
4. *Глезер О.Б., Бородина Т.Л., Артоболевский С.С.* Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // Изв. РАН. Сер. геогр. 2008. № 5. С. 51–64.
5. *Деметьев А.Н.* Тенденции формирования территориальных муниципальных образований и обеспечения их

- устойчивости // Муниципальное право. 2009. № 3 (47). С. 5–16.
6. Крылов М.П. О социальном значении некоторых мер по реформированию регионального устройства // Изв. РАН. Сер. геогр. 2013. № 3. С. 103–109.
 7. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело, 2005. 240 с.
 8. 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.
 9. Маркварт Э.Э. Конституционные основы компетенции местного самоуправления // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 53–61.
 10. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития, 2009. URL: <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.
 11. Стародубовская И.В., Славгородская М.Ю., Миронова Н.И. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2008. 122 с.
 12. Ткаченко А.А. Территориальная общность людей в региональном развитии и управлении. Тверь: Твер. гос. ун-т, 1995. 144 с.
 13. Тургель И.Д. Формирование финансовых основ местного самоуправления: итоги и перспективы реформ // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 2. С. 18–29.
 14. Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации. Красноярск: Сиб. фед. ун-т, 2012. 168 с.
 15. Швецов А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований // Пространственная экономика. 2007. № 3. С. 43–61.
 16. Chernyshev K.A. Demographic factors and local government reform // Economy of Region. 2015. No. 1. P. 88–96.
 17. Gel'man V. The politics of local government in Russia: The neglected side of the story // Perspectives on European Politics and Society. 2002. Vol. 3. No. 3. P. 495–508.
 18. Koczewska K. The spatial range of local governments: does geographical distance affect governance and public service? // Annals of Regional Science. 2013. Vol. 51. No. 3. P. 793–810.
 19. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future // K. Davey (Ed.). Strasbourg: Council of Europe, 2011. URL: http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.
 20. Vanags E. and Vilka I. Local government in the Baltic States: Similar but different // Local Government Studies. 2006. Vol. 32. No. 5. 623–637.
 21. Wollmann H. Territorial local level reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, patterns, and dynamics // Local Government Studies. 2010. Vol. 36. No. 2. 251–270.

REFERENCES

1. Animitsa E.G., Tertyshnyi A.T. *Osnovy mestnogo samoupravleniya* [Basics of the Local Government]. Moscow: INFRA-M Publ., 2000. 208 p.
2. Babun R.V. Local government and self-organization of citizens. *Munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 2, pp. 10–15 (In Russ.).
3. Glezer O.B. The system of local self-government as a part of institutional environment of settlement pattern in modern Russia. In *Voprosy geografii, sb. 135* [Problems of Geography, vol. 135: Geography of Population and Social Geography]. Moscow: Kodeks Publ., 2013, pp. 224–244 (In Russ.).
4. Glezer O.B., Borodina T.L., Artobolevsky S.S. Local self-governmental reform and administrative territorial system of federal subjects. *Izv. Ross. Akad. Nauk, Ser. Geogr.*, 2008, no. 5, pp. 51–64 (In Russ.).
5. Dement'iev A.N. Trends in the formation of territories of municipalities and of ensuring their stability. *Municipal Law*, 2009, no. 3 (47), pp. 5–16 (In Russ.).
6. Krylov M.P. On social meaning of some measures of the reformation of regional organization. *Izv. Ross. Akad. Nauk, Ser. Geogr.*, 2013, no. 3, pp. 103–109 (In Russ.).
7. Lapin V.A., Lyubovnyi V. Ya. *Reforma mestnogo samoupravleniya i administrativno-territorial'noe ustroistvo Rossii* [The Local Self-Government Reform and Administrative-Territorial Structure of Russia]. Moscow: Delo Publ., 2005. 240 p.
8. Maksimov A.N. Problems of legal regulation of administrative-territorial structure and territorial organization of self-government in the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*, 2009, no. 14, pp. 34–40 (In Russ.).
9. Markvart E. Constitutional basis of the competence of local self-government. *Municipal Authority*, 2016, no. 1, pp. 53–61 (In Russ.).
10. *Rossiiskoe mestnoe samoupravlenie: itogi munitsipalnoi reformy 2003–2008 gg. Analiticheskii doklad Instituta sovremennogo razvitiya* [Russian Local Self-Government: the Results of the Municipal Reform 2003–2008. Analytical Report of the Institute of Contemporary Development], 2009. Available: <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.
11. Starodubovskaya I.V., Slavgorodskaya M. Yu., Mironova N.I. *Munitsipalnaya reforma v 2007 godu: osobennosti realizatsii* [Municipal Reform in 2007: Features of Realization]. Moscow: Institute for the Economy in Transition Publ., 2008. 122 p.

12. Tkachenko A.A. *Territorial'naya obshchnost' lyudei v regional'nom razvitii i upravlenii* [Local Community in Regional Development and Management]. Tver: Tver. State Univ. Publ., 1995. 144 p.
13. Turgel' I.D. Formation of financial basis of local government: results and prospects of reform, 2013. *Reg. Ekon.: Teoriya Praktika*, 2013, no. 2, pp. 18–29 (In Russ.).
14. Sharnina L.A. *Territorial'naya organizatsiya mestnogo samoupravleniya Rossiiskoi Federatsii* [The Territorial Organization of Local Self-Government in the Russian Federation]. Krasnoyarsk: Sib. Fed. Univ. Publ., 2012. 168 p.
15. Shvetsov A.N. Economic basis for choosing the size of municipal units. *Prostranst. ekon.*, 2007, no. 3, pp. 43–61 (In Russ.).
16. Chernyshev K.A. Demographic factors and local government reform. *Ekon. Regiona*, 2015, no. 1, pp. 88–96. (In Russ.).
17. Gel'man, V. The Politics of Local Government in Russia: The Neglected Side of the Story. *Perspectives on European Politics & Society*, 2002, vol. 3, no. 3, pp. 495–508.
18. Kopczevska K. The spatial range of local governments: does geographical distance affect governance and public service? *Ann. Reg. Sci.*, 2013, vol. 51, no. 3, pp. 793–810.
19. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Davey K., Ed. Strasbourg: Council of Europe, 2011. 154 p. Available: http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf.
20. Vanags E., Vilka I. Local Government in the Baltic States: Similar but Different. *Local Government Studies*, 2006, vol. 32, no. 5, pp. 623–637.
21. Wollmann H. Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics. *Local Government Studies*, 2010, vol. 36, no. 2, pp. 251–270.