

Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации

¹ Минин А.И.,

¹ Славяно-греко-латинская академия

Аннотация: в настоящей научной статье автор рассматривает особенности современного опыта территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах РФ. Автор научной работы тщечно анализирует саму по себе сущность данного института конституционного и муниципального права, рассматривает конкретный исторический опыт применения в современных российских реалиях механизма территориальных преобразований муниципальных образований. Автор научной работы также кратко упоминает преимущества и недостатки данного процесса, актуальность реализации ряда территориальных преобразований в настоящее время.

Ключевые слова: правовое регулирование, опыт территориальных преобразований, муниципалитет, муниципальное образование, субъекты РФ, административно-территориальное деление

Для цитирования: Минин А.И. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // Вестник юридических исследований. 2025. Том 4. № 3. С. 13 – 19.

Поступила в редакцию: 4 февраля 2025 г.; Одобрена после рецензирования: 3 апреля 2025 г.; Принята к публикации: 22 мая 2025 г.

Experience of territorial transformations of municipalities in the subjects of the Russian Federation

¹ Minin A.I.,

¹ Slavic-Greek-Latin Academy

Abstract: in this scientific article, the author examines the features of the modern experience of territorial transformations of municipalities in the subjects of the Russian Federation. The author of the scientific work specifically analyzes the essence of this institution of constitutional and municipal law, considers the specific historical experience of applying the mechanism of territorial transformations of municipalities in modern Russian realities. The author of the scientific work also briefly mentions the advantages and disadvantages of this process, the relevance of implementing a number of territorial transformations at present.

Keywords: legal regulation, experience of territorial transformations, municipality, municipality, subjects of the Russian Federation, administrative-territorial division

For citation: Minin A.I. Experience of territorial transformations of municipalities in the subjects of the Russian Federation. Bulletin of Law Research. 2025. 4 (3). P. 13 – 19.

The article was submitted: February 4 , 2025; Approved after reviewing: April 3, 2025; Accepted for publication: May 22, 2025.

Введение

Изменения в традиционной структуре местного самоуправления в настоящее время становятся для российской практики все более характерными. Причины такого процесса могут быть самыми разными и в большинстве случаев связаны непосредственно с происходящими внутри региона или какого-либо конкретного муниципалитета трансформациями. Чаще всего изменения в административно-территориальном делении происходят в целях оптимизации организационно-управленческих процессов и финансовых издержек, снижения разного рода расходов, т.е., направлены на качественное улучшение жизни населения муниципалитета или сразу нескольких [3].

Объектом исследования являются особенности современного опыта территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах РФ.

Целью исследования является комплексный, последовательный анализ особенностей современного опыта территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах РФ.

Научная новизна исследования заключается в подготовке комплексного исследования, формировании авторских выводов относительно особенностей современного опыта территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах РФ. Данная научная статья, таким образом, будет полезна теоретикам, практикам, обучающимся и профессорско-преподавательскому составу гуманитарных и иных направлений подготовки, а также более широкому кругу читателей, интересующихся особенностями современного опыта территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах РФ в контексте изучения проблем правоприменения в целом.

Материалы и методы исследований

Методы исследования: это формально-юридический, компаративистский, сравнительный анализ, диалектический, статистический, математический, обобщение, конкретизация, систематизация, дедукция, иные методы теоретического и практического уровней научного познания.

Результаты и обсуждения

Для последнего десятилетия изменения в муниципальной структуре реализуются преимущественно по двум направлениям: это укрупнение сельских поселений путем их объединения и преобразование муниципальных районов с входящими в их состав сельскими и городскими поселениями в городские округа. Первый из перечисленных процессов стал характерным для российских регионов еще в 2014 г., активно продолжается и по сей день вне зависимости от отличительных характеристик конкретного региона, в муниципалитетах которого происходят такие изменения.

Любая разновидность территориальных преобразований, в конечном итоге, представляет собой увеличение и усложнение непосредственно территории муниципального образования. Такой результат экспертами и населением в большинстве случаев расценивается негативно, поскольку существенно отдаляет органы муниципальной власти от жителей. Это в т.ч. подтверждается и исследовательскими материалами, подготовленными Фондом «Институт экономики города» [3].

Так, анализ статистических материалов показывает, что порядка 3% населения государства в целом проживают на территориях с низким уровнем (или даже критическим) доступности для населения органов муниципальной власти. Разного рода территориальные пертурбации чаще всего ухудшают данный показатель в несколько раз. К примеру, Д.В. Гармаев в подтверждение высказанного тезиса презентует собственный материал, заключающийся в моделировании трансформации муниципалитетов на примере Нижегородской области. Автор, в частности, отмечает, что допущение полного или практически полного отказа властей от поселенческого уровня с последующим переходом на функционирование исключительно в составе городских округов в результате способно привести к значительному ухудшению показателей транспортной доступности. Так, исследователь приводит данные, согласно которым в зоне затрудненной транспортной доступности вследствие предполагаемых корректировок окажется не 2 % жителей и 18 % населенных пунктов, как это было ранее, а 15 % жителей и 67 % населенных пунктов, соответственно. Аналогичное моделирование автор произвел также и по материалам структуры муниципального состава Калининградской области, что показало примерно схожие результаты, но в обратном порядке – показатель затрудненной транспортной доступности снизится с 10 % до 3 % и с 45 % до 20 %. Анализируя представленные данные, автор приходит к выводу о том, что в каждом конкретном регионе ситуация индивидуальна, может привести как к существенным позитивным изменениям, так и к негативного рода корректировкам. Поэтому перед началом территориальных преобразований и в том, и в другом случаях уполномоченным субъектам необходимо произвести качественную, системную исследовательскую деятельность, чтобы более полно и эффективно спрогнозировать потенциальные результаты [3].

Вопрос о том, насколько необходимы и законны такие территориальные преобразования, поднимался в т.ч. в Конституционном Суде РФ, где 01.12.2015 г. было вынесено постановление № 30-П, в котором, в частности, закреплено четкое разграничение между территориальными уровнями местного самоуправления как такового. В частности, установлено, что собственно самоуправляющийся уровень, т.е., не нуждающийся в дополнительных организационно-управленческих мероприятиях – это поселенческий уровень, который фактически достигается через естественное расселение населения, а потому выступает впоследствии наиболее близким к нему. Если же говорить, в частности, об уровне, представленном муниципальными районами и городскими округами непосредственно, то здесь ситуация наблюдается иная: верхний территориальный уровень, в свою очередь, представляет собой сочетание ТОС и публичной власти, которые совместно на вверенной им территории реализуют местное самоуправление [7].

Иными словами, в своем постановлении КС РФ отмечает социально-экономическую направленность территориальных преобразований, наглядно подтверждает высказанный выше тезис о том, что любыеperturbation территорииального вида должны основываться на характеристиках конкретного муниципалитета.

В заключении правоприменительного акта КС РФ делает вывод о том, что в тех регионах страны, где произошел полный отказ от поселенческого уровня, параллельно наблюдается и отказ от самоуправляющихся территорий как таковых. Городские округа также не выступают самостоятельным уровнем управления, как считает правоприменитель. В результате на практике мы можем видеть значительное сопротивление от населения муниципалитетов к подобного рода действиям, что, в частности, наблюдалось в 2017 г. в Московской области, где предполагалась целая совокупность различных территориальных преобразований [7]. В обоснование своей позиции местные жители отмечали, что создание городского округа фактически серьезно меняет привычную жизнь населения, причем в негативную сторону. Отметим, что активное сопротивление населения, представленное, к слову, не только в лице жителей трансформируемых муниципалитетов Московской области, все же не помешало законодателю в 2017 г. внести соответствующие изменения в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Тем более что предварительно было получено положительное заключение на представленные изменения Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Несмотря на нормативное закрепление, необходимо отметить, что дискуссионность рассматриваемого вопроса сохранилась как на практике, так и среди представителей научного сообщества.

В частности, ученые справедливо отмечают, что административно-территориальное деление на местном уровне предполагается в качестве ключевого, системообразующего фактора, всесторонне влияющего на любую сферу жизнедеятельности населения, проживающего на данной территории. Например, тот же Д.В. Гармаев пишет о том, что стабильность и устойчивость местного самоуправления в рассматриваемом контексте необходимо оценивать как элемент гарантированности норм ст. 12 Конституции РФ. Иными словами, на практике муниципальным и региональным властям нужно действовать грамотно, сбалансированно, чтобы одновременно и произвести нацеленные на позитивный результат территориальные преобразования, и не допустить нарушения прав и свобод населения, причем зачастую довольно существенных [3]. К сожалению, на практике в большинстве случаев такой результат достигнуть не получается.

Проанализируем более подробно один из наиболее актуальных примеров – территориальные преобразования, произошедшие в 2022-2025 гг. в Вологодской области [8]. Как видно из представленной хронологии, вопрос о трансформации муниципальной структуры в регионе решался довольно долго, а в некоторых муниципалитетах – крайне сложно. Данный процесс можно подразделить на 2 этапа. В рамках первого, который прошел довольно быстро и безболезненно в 2022 г., большинство муниципалитетов региона претерпели территориальные преобразования. Так, 23 муниципальных района получили статус округов, лишь Череповецкий, Шекснинский и Вытегорский временно отложили принятие непростого решения. Работа в этом направлении не всегда была планомерной, в трансформируемых районах проводились дискуссии с привлечением представителей органов муниципальной власти, населения, экспертного сообщества [8]. В результате посредством проведения публичных слушаний в марте 2025 г. масштабная муниципальная реформа в регионе оказалась завершена с максимально позитивным результатом. Таким образом, Вологодская область стала еще одним субъектом РФ, в котором в настоящее время функционирует одноуровневая система местного самоуправления. Насколько она выступает оправданной и эффективной конкретно для данного региона и для каждого из трансформированных муниципалитетов, можно будет сказать уже в ближайшее время.

Первые оценки рассматриваемого процесса – положительные, но осторожные. За последний год муниципальные образования активно начали работу по привлечению федеральных средств, участию в национальных проектах, программах благоустройства и развития. Если в 2023 г. на места было привлечено по-

рядка 7 млрд рублей федерального финансирования, то в 2024 г. этот показатель увеличился до 11 млрд рублей [8].

Предшествовавшая система тормозила этот процесс – в частности, муниципальные власти тратили время на передачу полномочий, финансирования. В целом распределение средств на уровне района и сельских поселений не давало возможности эффективно решать проблемы на местах, концентрируя финансовые и организационные ресурсы. На это в т.ч. обращает особое внимание и спикер регионального Законодательного Собрания С.Г. Жестянников [8].

Исследованный пример вновь подтверждает высказанный выше тезис о том, что территориальные преобразования в муниципалитетах далеко не всегда происходят на позитивной ноте. В Вологодской области, как видно выше, также не случилось полного единогласия, хотя большинство муниципалитетов восприняли предлагаемые изменения вполне спокойно. Так в чем же может быть проблема, почему и население, и муниципальные власти зачастую выступают против корректировок?

Для этого кратко перечислим преимущества и недостатки рассматриваемого процесса. Так, к положительным сторонам территориальных преобразований специалисты традиционно относят:

- оптимизация организационно-управленческих действий, причем на всех уровнях и во всех направлениях;
- развитие местной инфраструктуры, что позволяет оптимизировать и ресурсы материально-технического свойства также;
- снижение разного рода издержек, прежде всего (и важнее всего) – финансовых;
- повышение общего уровня эффективности деятельности и сокращение численности бюрократического аппарата;
- иные [2, 4].

Обратимся также и к отрицательным моментам, актуальным для современной практики, среди которых:

- как уже отмечалось выше, удаление органов муниципальной власти от населения;
- сокращение численности рабочих мест с возможным увеличением рабочей нагрузки на меньшее число муниципальных служащих;
- сложность реализации, как это видно на примере Вологодской области, где процесс трансформации всего лишь 3 муниципалитетов растянулся аж на 3 года;
- ухудшение качества управления;
- снижение мотивации, неравномерное развитие;
- иные [7].

Таким образом, территориальные преобразования на муниципальном уровне – это крайне сложный, иногда значительный по своей продолжительности процесс, который не гарантирует в результате позитивные последствия. Поэтому, даже преследуя исключительно положительные цели и стараясь, что называется, на благо населения, муниципальной власти важно понимать: территориальные преобразования несут в себе существенные риски, которые необходимо грамотно просчитать и спрогнозировать еще до начала муниципальной реформы.

Иными словами, какой вариант представляется наилучшим для населения – трансформировать или нет? Как видно из представленного выше анализа и примеров практики, четкого ответа на поставленный вопрос нет. Это подтверждается также и производимыми экспертными исследованиями по теме. Так, например, в 2019 г. в рамках гранта РФФИ началась реализация масштабного проекта «Комплексное исследование тенденций трансформации территориальной организации местного самоуправления в РФ», одним из направлений которого было социологическое исследование [9]. Так, экспертное сообщество примерно одинаково видит наиболее актуальные причины для реализации разного рода территориальных пертурбаций (рис. 1).



Рис. 1. Результаты опроса респондентов, вопрос «Главные цели территориальных преобразований муниципальных образований» (в % от общего числа опрошенных) [9].

Fig. 1. Results of the survey of respondents, question “Main goals of territorial transformations of municipalities” (in % of the total number of respondents) [9].

Интересно, что 61,2 % респондентов отметили, что реальные цели таких действий не должны быть озвучены публично.

Рассмотрим результаты опроса респондентов относительно влияния населения на данные процессы, и наоборот, – как отмечалось выше, эта проблема выделяется специалистами в качестве одной из основных. И проведенное исследование подтверждает данный тезис: так, лишь 6,1 % экспертов отмечает, что население позитивно относится к территориальным преобразованиям. Подавляющее большинство же либо оценивает их негативно, либо вовсе не обращает внимания на муниципальные реформы – по крайней мере, пока это не несет им напрямую существенного вреда (рис. 2).

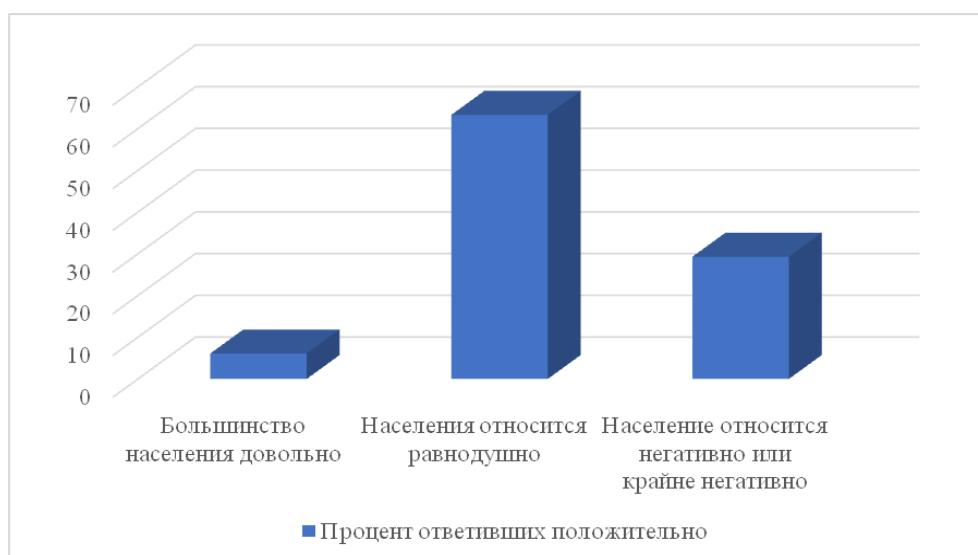


Рис. 2. Результаты опроса респондентов, вопрос «Отношение населения к территориальным преобразованиям муниципальных образований» (в % от общего числа опрошенных) [9].

Fig. 2. Results of the survey of respondents, question “Attitude of the population towards territorial transformations of municipalities” (in % of the total number of respondents) [9].

В результате, как отмечается в представленных отчетных материалах, современная отечественная практика реализации территориальных преобразований отмечается одновременно и позитивными, и негативными характеристиками. Невозможно произвести территориальные пертурбации в исключительно позитивном контексте, поскольку сами по себе такие действия подразумевают крайне широкий перечень разного рода влияний по всем направлениям деятельности местного самоуправления. Увы, но неизбежный эффект.

Поэтому, вновь возвращаясь к изложенному, отметим, что территориальные преобразования муниципальных образований – это сложный, многосоставный, но зачастую неизбежный процесс, реализация которого фактически несет целую совокупность различных преимуществ и недостатков [9].

Выводы

Далее обозначим ключевые результаты представленного выше научного исследования по теме.

В настоящей статье анализируется актуальных опыта территориальных преобразований муниципальных преобразований в субъектах РФ, в т.ч. на

конкретном примере региона – Вологодской области, СЗФО. Автор рассматривает теоретические аспекты, отдельно уделяя внимание преимуществам и недостаткам, актуальным для процесса подобной муниципальной реформы, роли населения в функционировании механизма, а также взаимном влиянии населения и органов муниципальной власти [8].

Пример Вологодской области рассматривается довольно детально. Кроме того, автор исследует статистические данные, представленные в научном отчете по гранту РФФИ, где системно и комплексно исследуются процессы территориальных преобразований, происходящие в России в период 2003-2017 гг. [9] Некоторые данные в т.ч. приводятся в графическом виде на двух диаграммах.

В общем и целом, автор делает вывод о том, что территориальные преобразования муниципальных образований – это сложный, длительный, многосоставный процесс, довольно проблемный и по реализации, и по правовым, социальным последствиям. И это крайне важно учитывать при запуске муниципальной реформе, при прогностической деятельности и планировании.

Список источников

1. Аверьянова Н.Н. Некоторые проблемы муниципально-территориального устройства современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 12. С. 38 – 42.
2. Андреева О.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: к истории становления правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 11 – 14.
3. Вопросы совершенствования системы государственного управления в современной России: Международный сборник научных статей / Под общ. ред. Л. В. Фотиной. Москва: МАКС Пресс, 2020. 360 с.
4. Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства системы публичной власти: к вопросу об эволюции муниципального управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 13 – 20.
5. Гриценко Е.В. Конституционная география России: как не заблудиться в лабиринтах особых режимов и статусов территорий? // Сравнительное конституционное обозрение. 2024. № 3. С. 4 – 42.
6. Кокурина О.Ю. Суверенная государственность: интегральная модель в контексте системно-органического подхода // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 12. С. 26 – 31.
7. Лексин И.В. Территориальная основа российской государственности: результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 37 – 45.
8. О реформе местного самоуправления в Вологодской области [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <https://vologdazso.ru/events/191251/>
9. Отчет о проведенном социологическом исследовании «Оценка эффективности территориальных преобразований в системе местного самоуправления в Российской Федерации» (РФФИ, 2019 г.) в рамках реализации научного проекта «Комплексное исследование тенденций трансформации территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации (2003-2017 гг.)» [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: https://m-i-k-s.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=288:2020-01-05-19-37-12&catid=27&Itemid=35
10. Тхабисимова Л.А. Направления и проблемы развития местного самоуправления на современном этапе конституционной модернизации в России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 67 – 69.

References

1. Averianova N.N. Some problems of municipal-territorial structure of modern Russia. State power and local self-government. 2021. No. 12. P. 38 – 42.
2. Andreeva O.A. Local self-government in the Russian Federation: on the history of the formation of legal regulation. State power and local self-government. 2022. No. 9. P. 11 – 14.
3. Issues of improving the public administration system in modern Russia: International collection of scientific articles. Under the general editorship of L.V. Fotina. Moscow: MAKS Press, 2020. 360 p.
4. Dobrynin N.M. Constitutional principle of the unity of the public authority system: on the issue of the evolution of municipal government in Russia. Constitutional and municipal law. 2022. No. 11. P. 13 – 20.
5. Gritsenko E.V. Constitutional Geography of Russia: How Not to Get Lost in the Labyrinths of Special Regimes and Territorial Statuses? Comparative Constitutional Review. 2024. No. 3. P. 4 – 42.
6. Kokurina O.Yu. Sovereign Statehood: An Integral Model in the Context of a Systemic-Organic Approach. Constitutional and Municipal Law. 2024. No. 12. P. 26 – 31.
7. Leksin I.V. Territorial Basis of Russian Statehood: Results of Past Constitutional Changes and Prospects for New Transformations. Constitutional and Municipal Law. 2022. No. 10. P. 37 – 45.
8. On the reform of local self-government in the Vologda Oblast [Electronic resource] Access mode: URL: <https://vologdazso.ru/events/191251/>
9. Report on the sociological study "Assessment of the effectiveness of territorial transformations in the local self-government system in the Russian Federation" (RFBR, 2019) as part of the implementation of the scientific project "Comprehensive study of trends in the transformation of the territorial organization of local self-government in the Russian Federation (2003-2017)" [Electronic resource] Access mode: URL: https://m-i-k-s.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=288:2020-01-05-19-37-12&catid=27&Itemid=35
10. Tkhabisimova L.A. Directions and problems of development of local self-government at the present stage of constitutional modernization in Russia. Constitutional and municipal law. 2023. No. 9. P. 67 – 69.

Информация об авторе

Минин А.И., аспирант, Славяно-греко-латинская академия, sfera-i2012@mail.ru

© Минин А.И., 2025