

Секция «Проблемы государственного строительства и территориального управления»

**Создание муниципальных округов: за и против**

**Научный руководитель – Марков Роман Станиславович**

*Мологина Полина Игоревна*

*Студент (бакалавр)*

Липецкий государственный педагогический университет имени П.П.

Семенова-Тян-Шанского, Липецк, Россия

*E-mail: polina-mologina@mail.ru*

В послании Федеральному Собранию РФ, произнесенном в день 20-летия Конституции РФ, Президент РФ В.В. Путин определил, что совершенствование законодательства о местном самоуправлении должно поспособствовать развитию сильной, независимой от вышестоящих органов власти государственного значения, и, что самое необходимое - самостоятельной в плане финансового обеспечения власти на местах. По мнению главы государства, жители муниципальных образований должны «дотянуться до... власти рукой» [7]. Однако современная практика организации местного самоуправления всё больше отходит от поставленных задач.

Существенные изменения в муниципальной политике произошли в 2018 г. В развитии территориальной организации местного самоуправления возникла совершенно иная тенденция - укрупнение муниципальных образований, провозглашенное Государственной Думой как мера, целью которой является обеспечение экономической жизнеспособности муниципалитетов при сокращении корпуса представительных и исполнительно-распорядительных органов на местном уровне власти. Так, уже 1 мая 2019 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены поправки, направленные на «упорядочивание сложившейся неоднородной практики территориальной организации местного самоуправления», главной их которых было учреждение нового вида муниципальных образований - муниципальный округ [6].

Муниципальный округ (далее - МО) является видом муниципального образования, который представляет собой объединенные общей территорией населенные пункты, не являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями [5, с. 110]. Авторами закона декларировалось, что МО рассматривался как инструмент обеспечения разнообразия подходов к проведению местного самоуправления с учетом территориальных особенностей [3]. Территория МО состоит из земель населенных пунктов, прилегающих к ним земли общего пользования, территорий традиционного природопользования населения, а также земель рекреационного назначения. В МО местное самоуправление осуществляется как непосредственно населением, так и через органы местного самоуправления.

Рассмотрим некоторые примеры из практики создания МО в 2019-2023 гг.

1. Пермский край является одним из первых субъектов РФ, в котором появились МО. По статистике динамики преобразования муниципальных образований 2017-2022 гг. их количество сократилось с 337 до 44, что вызвало беспокойство местных политологов и юристов. Одна из причин такой реакции - фактическая ликвидация сельского самоуправления, выражающееся в учете мнения населения. Примером данного явления в крае может послужить ситуация в пос. Полазна, жители которого набрали достаточное количество голосов против включения посёлка в состав округа. Но несмотря на мнение местного населения депутаты Законодательного собрания Пермского края всё же проголосовали за укрупнение муниципалитета, что прямо нарушает ч. 2 ст. 131 Конституции РФ.

2. Удмуртская республика - субъект-лидер по созданию МО. В 2021 г. все 25 муниципальных районов были преобразованы в МО. Республиканская реформа местного само-

управления обосновывалась на утверждении, что учреждение МО способствует сокращению избыточного документооборота, а также прекращению передачи полномочий по отдельным вопросам местного значения от района поселениям и наоборот.

3. С сентября 2022 г. в Липецкой области обсуждался вопрос об образовании в регионе МО, решение которого поддерживают большинство голосов регионального парламента. Причиной таких преобразований может быть печальное финансовое положение других муниципальных образований - сельских поселений. Как показывает практика в одном из районов Липецкой области, лишь несколько сельских поселений данного муниципального района являются самодостаточными, а остальные обращаются в районную администрацию для решения проблем местных жителей [4]. В марте 2023 г. началась юридическое оформление создания трех МО, преимущественно на окраинах области.

Анализ практики создания первых МО, точек зрения видных конституционалистов позволяет говорить о следующих аргументах «за» и «против» дальнейшего укрупнения муниципалитетов:

1. Представители политических партий, поддерживающие данные изменения, традиционно говорят, что образование МО препятствует перекалыванию ответственности с администрации сельского поселения на районный уровень и обратно, т.е. сосредоточение полномочий в одних руках.

2. Двухуровневость может стать причиной недостаточного финансового положения поселений внутри муниципалитета: сосредоточенные на муниципальном уровне финансовые ресурсы, призванные обеспечить равномерное развитие внутримunicipальных территорий, указанной цели не достигают. Вследствие этого муниципалитеты станут финансово обеспечены, что приведет к росту эффективности управления

3. Но переход от двухуровневой (муниципальный район - поселения) к одноуровневой (муниципальный округ) вовсе не является гарантией равномерного социально-экономического развития всей территории муниципалитета. Наоборот, переход может стать угрозой развития одной части МО в ущерб другим, более отдаленным от административного центра МО территориям.

4. Более того, отмечается возможное последствие централизации местного самоуправления - увеличение объема и количества финансовых злоупотреблений [1, с. 60].

5. Укрупнение муниципальных образований грозит диспропорцией развития территорий, «отдалением местной власти от населения», отходом от конституционных целей местного самоуправления [2, с. 14].

Обобщая вышесказанное, подчеркнем, что муниципальный округ в системе отечественного местного самоуправления не должен стать доминирующим видом муниципальных образований, как это, в частности, планируется в ходе дальнейшей масштабной муниципальной реформы. Он уместен как вариант для густонаселенных территорий, с относительной равным уровнем хозяйственного развития. Однако текущая практика создания муниципальных округов на периферии регионов путем объединения немногочисленных, экономически слабых поселений видится явным отступлением от демократической ценности самоуправления в пользу критериев эффективности.

### Источники и литература

- 1) Баженова, О. И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? / О. И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 58-66.
- 2) Брежнев О.В. Законопроект об общих принципах организации местного самоуправления 2022 г.: новеллы и преемственность в правовом регулировании // Муници-

пальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 11–15. DOI: 10.18572/2072-4314-2022-2-11-15.

- 3) Законопроект № 631751-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в части совершенствования вопросов территориальной организации местного самоуправления)». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/631751-7> (дата обращения: 01.03.2023).
- 4) Марков Р.С., Персианов Е.Э. Реформа местного самоуправления в Липецкой области: чего ожидать от создания муниципальных округов? // X Юридические чтения «Российское государство и право: векторы развития с опорой на традиции»: сб. науч. тр. Сыктывкар: СГУ имени Питирима Сорокина, 2023.
- 5) Муниципальное право России: Учебник для вузов / Под редакцией А.Н. Кокотова. М.: Изд-во Юрайт, 2023. 406 с.
- 6) О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18. Ст. 2211.
- 7) Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. 2013. 13 декабря.