

ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОВОГО ЗАКОНОПРОЕКТА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РОССИИ

***Аннотация.** В докладе сопоставляются действующий и внесенный в Государственную Думу закон, посвященный местному самоуправлению в России. Дается оценка трансформации принципов территориальной организации муниципалитетов в связи с включением органов местного самоуправления в систему публичной власти. Делается вывод, что внесенный законопроект нуждается в корректировке.*

***Ключевые слова:** территориальная организация общества, система публичной власти, муниципальные образования, городской округ, муниципальный округ.*

Введение и постановка проблемы. Местное самоуправление в России находится в двух сменяющих друг друга состояниях — кризиса и реформирования. Муниципалитеты России снова находятся в преддверии очередной реформы в связи с приведением законодательства в соответствии с поправками в Конституцию в 2020 г. В конце 2021 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект «Система местного самоуправления Российской Федерации в системе публичной власти».

Многие исследователи подчеркивают значимость комплексного подхода в решении проблем местного самоуправления [1, 4, 6]. Взятый курс на простое сокращение числа муниципальных образований, очевидно, не изменит уровня жизни населения, особенно в сельской местности. Данные обстоятельства актуализируют поиск приемлемой модели территориальной организации местного самоуправления с учетом отечественной специфики.

В условиях России территориальная организация местного самоуправления является одной из существенных проблем. С одной стороны, муниципальные образования направлены на решение вопросов локальных сообществ; с другой — выступают проводником государственной и региональной политики. Данное противоречие является значимым при формировании муниципалитетов.

В основе проведенного нами исследования лежит изучение нормативно-правовых актов Российской Федерации, касающихся муниципального управления. Особого внимания заслуживает сопоставление норм действующего [7] и внесенного закона по местному самоуправлению [2].

Результаты исследования и их обсуждения. Рассмотрим существенные отличия двух версий закона о местном самоуправлении.

Во-первых, расширяется и дополняется понятие местного самоуправления, в том числе за счет того, что «Президент РФ обеспечивает согласо-

ванное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (ст. 1 п. 5), но «органы местного самоуправления **не** входят в систему органов государственной власти» (ст. 1 п. 6).

Во-вторых, отсутствует отдельная статья, посвященная ключевым понятиям, что осложняет восприятие закона.

В-третьих, впервые определяется соотношение административно-территориального деления и муниципального устройства: «муниципальное образование не является административно-территориальной единицей» (ст. 4, п. 9).

Результаты проводимой муниципальной реформы, особенно в части реализации принципов территориальной организации местного самоуправления, во многом зависят от понимания соотношения административно-территориального и муниципального устройства субъектов РФ. Административно-территориальное устройство субъектов РФ первично по отношению к территориальной организации местного самоуправления, поскольку именно в соответствии с административным устройством территории субъекта РФ организуется деятельность не только органов государственной власти, но и местного самоуправления.

В-четвертых, в новом варианте закона закрепляется наметившаяся тенденция, а именно: упрощение муниципального устройства, формирование одноуровневой системы местного самоуправления, ликвидация низового уровня — сельских поселений и формирование городских (муниципальных) округов [3, 5]. В новой редакции закона предусмотрено три формы муниципалитетов: муниципальный округ, городской округ и внутригородские территории городов федерального значения.

В качестве критериев разграничения между городскими и муниципальными округами предлагаются следующие: 1) доля населения, проживающего в городских населенных пунктах (не менее 2/3 населения — городской округ); 2) размер территории сельских населенных пунктов и территории, предназначенной для развития инфраструктуры городского округа, не может превышать в два и более раз площадь территории городских населенных пунктов; 3) плотность населения в пределах городского округа должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения РФ.

В пояснительной записке указан способ образования муниципальных округов — объединение муниципальных районов и поселений.

В законопроекте определен следующий подход к установлению границ муниципалитетов: «границы городского округа, муниципального округа, как правило, устанавливаются с учетом *транспортной доступности до их*

административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в их состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях» [2].

Некоторые нюансы проявления законопроекта рассмотрим на примере Воронежской области. Так, в целом ряде районов не налажено устойчивое транспортное сообщение между районным центром и административными центрами поселений. Данная ситуация характерна как для пригородных районов — Рамонский, Хохольский, так и для некоторых удаленных от административного центра области районов — Петропавловский.

Рассмотрим в качестве примера транспортное сообщение некоторых (ключевых) районов: Грибановского Лискинского, Павловского, Панинского. Их выбор объясняется внутренними различиями (табл. 1).

Таблица 1

Транспортное сообщение с районным центром в отдельных районах Воронежской области

Район	Населенные пункты, не имеющие регулярной связи		Населенные пункты, имеющие эпизодическое сообщение (1 раз в день)		Населенные пункты, имеющие регулярное сообщение (2-3 раза в день)		Населенные пункты, имеющие устойчивое сообщение (4 и более раза в день)	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Грибановский	21,3	5,5	2,1	1,9	44,7	47,5	31,9	45,1
Лискинский	28,0	1,9	1,3	0,9	18,7	28,5	52,0	69,2
Павловский	22,6	1,5	-	-	54,5	28,5	22,6	70,0
Панинский	35,0	12,4	12,5	11,0	48,7	58,7	3,8	17,9

Легенда: I — доля населенных пунктов, %; II — Доля населения, проживающие в них, %.

Приведенные показатели свидетельствуют о том, что от 20 % до 35 % населенных пунктов не имеют транспортной связи с районным центром (в предлагаемом варианте центре муниципального или городского округа) на сегодняшний момент, доля населения живущих в этих населенных пунктах варьируется от 1,9% до 12,4%, однако подавляющее большинство из них приходится на лиц пенсионного возраста.

Данные предложения не изменяют и не решают давно назревших проблем в муниципальном устройстве, а лишь консервируют их.

Закключение. В ходе анализа двух вариантов закона о местном самоуправлении выявлены противоречия, которые перетекают из одного вари-

анта закона в другой, в том числе в принципах территориальной организации местного самоуправления. Подобного рода «оптимизация» лишь усиливает процесс поляризации регионов, особенно в условиях разреженного российского пространства.

Наиболее проблемным при проведении муниципальной реформы оказывается положение сельских населенных пунктов. Опыт показывает, что удаление административного центра усугубляет проблемы развития территории, приводит к обострению местных проблемы. По мнению автора, в предлагаемом законе не учитывается потенциал территории, что, безусловно, отразится на социально-экономическом развитии региона.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Глезер О. Б. Система местного самоуправления как составная часть институциональной среды расселения в современной России // Вопросы географии. 2013. №135. С. 224–244.

2. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата доступа: 09.01.2022).

3. Кулаковский Е. С. Типология городских округов в системе местного самоуправления Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия Биология. Науки о Земле. 2019. Т.29, Вып. 4. С. 525–533.

4. Пономарева З. В. Методика оптимизации территориальной организации местного самоуправления в сети сельских поселений // VI Семеновские чтения: материалы Международной научной конференции. Липецк: ЛГПУ имени П.П. Семенова-Тян-Шанского, 2017. С.50–52.

5. Смирнова А. А. Изменение низовой муниципальной структуры: тверской опыт // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2020. № 5. С. 108–113.

6. Чистобаев А. И. Территориальная организация местного самоуправления в России // География в школе. 2014. № 7. С. 10–17

7. Федеральный закон №131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 09.01.2022).

Evgeniy S. Kulakovskiy

Voronezh State University, Voronezh

GEOGRAPHICAL EXPERTISE OF THE NEW DRAFT LAW ON LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA

***Annotation.** This report compares the current and proposed local government law in Russia to the State Duma. An assessment is given of the transformation of the principles of the territorial organization of municipalities, in connection with the inclusion of local*

self-government in the system of public authority. The author concludes that the bill needs to be adjusted.

Keywords: *territorial organization of society, system of public authority, municipalities, urban district, municipal district.*

УДК 332.012;332.12; 332.05;

Макар С. В.

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва*

К МЕТОДОЛОГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ: НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КООПЕРАЦИОННЫХ СВЯЗЕЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ РЕГИОНОВ РОССИИ

***Аннотация.** Исходя из особенностей пространственного развития России и ее регионов, на основании исследования его предпосылок, приоритетов, зарубежного опыта, современных трендов, а также потребностей обеспечения связности пространственных компонент, представлены три научных подхода к формированию взаимодействий регионов, в т.ч. формированию кооперационных связей в экономике: ресурсно-комплементарный, агломерационный, инновационно-модернизационный. Данные подходы опираются на принцип дихотомии.*

***Ключевые слова:** пространственное развитие, связанность, методология, научный подход, дихотомия.*

Как известно, наличием концепции и научной парадигмы предопределяются текущие и перспективные направления развития страны и ее регионов. Анализ предпосылок трансформации [1], стратегических приоритетов [2], зарубежного опыта [3], потребности обеспечения связности пространственных структур обуславливают понимание реализации парадигмы как процессов, обеспеченных научно-обоснованными подходами к достижению целевых параметров, что в итоге определяет специфику реконструирования, реорганизации уже сложившихся пространственных структур, а также формирования новых пространственных компонент, инструментов познания экономического пространства [4] и возможностей управления его конструкциями.

В этой связи представленные научные подходы к формированию системы кооперационных связей и взаимодействий регионов опираются на принцип дихотомии, присущий российскому пространству. Для научного обоснования главных подходов выделены те аспекты, которые наиболее объективно характеризуют сложившуюся полимасштабную ситуацию. В