

А. В. ОДИНЦОВА

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Местное самоуправление представляет собой важнейшую составляющую в системе федеративных отношений. От избранной модели местного самоуправления, механизмов взаимоотношений муниципальных образований как с региональными, так и с федеральными органами публичной власти во многом зависят общие показатели социально-экономического развития страны. Произошедшие за последнее время в Российской Федерации изменения на уровне конституционного и нормативно-правового регулирования изменили институциональное поле муниципального развития. За этими изменениями последовала разработка и двух важных законопроектов: проект Федерального закона «О городских агломерациях», подготовленный Минэкономразвития, и проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», анализу которых уделено главное внимание в статье. На основе изучения мирового опыта делается вывод, что происходящие в России трансформации институционального пространства местного самоуправления и муниципального развития в целом соответствуют общемировым тенденциями пространственного развития. Особое внимание уделено городским агломерациям как, с одной стороны, современной форме пространственной организации, а с другой — форме межмуниципального сотрудничества.
Ключевые слова: городские агломерации, институциональное пространство, местное самоуправление, пространственное развитие, стратегическое планирование.

JEL: H70, R11, R50

К проблемам развития муниципальных образований и местного самоуправления за последнее время приковано пристальное внимание не только в научно-исследовательской литературе, но, что особенно важно в рамках заявленной темы, и в *нормативно-правовом регулировании*. При этом следует выделить как документы, затрагивающие непосредственно местное самоуправление, так и те, в которых оно рассматривается и регулируется в рамках более общих вопросов терри-

ального развития Российской Федерации и государственного устройства в целом.

Одним из обязательных условий институциональных трансформаций, формирования адекватной институциональной среды является *обеспечение комплементарности всех составляющих проводимых преобразований*. С учетом этого попытаемся проследить, в каких направлениях идут институциональные преобразования в сферах, затрагивающих развитие муниципальных образований и местного самоуправления в целом.

Безусловно, применительно к местному самоуправлению и развитию муниципальных образований, ключевыми документами, направленными на формирование новой институциональной архитектуры, являются обсуждаемые в настоящее время проект Федерального закона «О городских агломерациях»¹, подготовленный Минэкономразвития, и проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»². Им и будет уделено основное внимание в настоящей статье.

Представлению названных законопроектов к обсуждению предшествовал ряд изменений в нормативно-правовом пространстве, безусловно, изменивших общее правовое поле местного самоуправления и социально-экономического развития муниципальных образований. В этой связи рассмотрим, насколько нормативно-правовые новеллы *подчиняются общей логике* формирования комплементарного институционального пространства местного самоуправления и развития муниципальных образований. Насколько осуществляемые подвиги *соответствуют тенденциям, наблюдаемым в других странах*.

От стратегического планирования к развитию городских агломераций

Первым в ряду документов, приведших к изменению институционального пространства местного самоуправления, был Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³, принятый в 2014 г. Определив стратегическое планирование в качестве важнейшего механизма целенаправленного воздействия на большинство социально-экономических процессов, он уделил особое внимание и местному самоуправлению, тем самым *в определенной степени обобщив накопленный к моменту его принятия опыт многих субъектов Российской Федерации*. При этом муниципальный уровень был

¹ Проект Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России 4 сентября 2020 г. // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/56845457/>

² Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/1._40361-8_MSU_ZAKONOPROEKT.pdf

³ Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/70684666/>

включен в систему стратегического планирования лишь на заключительном этапе работы над законом.

Принятие указанного закона породило дискуссию относительно степени самостоятельности муниципальных образований в разработке и реализации своих стратегий. С одной стороны, принципы стратегического планирования требуют формирования вертикали стратегирования, включения муниципальных стратегий в общую ткань стратегического планирования на уровне как регионов, так и Федерации в целом. С другой стороны, разработка и реализация муниципальных стратегий должна отвечать принципам самостоятельности местного самоуправления, учитывать интересы проживающего на соответствующих территориях населения. Важную роль здесь играет и факт *дотационности большинства муниципальных образований*, что не позволяет им рассчитывать только на собственные силы при разработке и реализации стратегий.

Расширение практики стратегического планирования наряду с совершенствованием механизмов планировки и застройки городских и сельских поселений сделало необходимым обеспечение их согласования. Это, в совокупности с объективными тенденциями социально-экономического развития⁴, привело к выдвиганию на передний план пространственной проблематики. На нормотворческом уровне результатом выступил переход от стратегий регионального развития к стратегиям пространственного развития⁵.

В итоге следующим этапом в формировании новой институциональной архитектуры местного самоуправления стала Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁶ (далее — Стратегия). Ее реализация *должна была обеспечить скоординированность действий всех уровней публичной власти*, а также субъектов естественных монополий в целях достижения сформулированных в ней приоритетов.

Хотя в Стратегии вопросы местного самоуправления специально не рассматриваются, в ней значительное внимание уделено крупным городским агломерациям. В Стратегии поднимаются и такие вопросы как необходимость расширения возможностей реализации потенци-

⁴ Теоретическое освещение этого вопроса не входит в предмет настоящей статьи. Отметим лишь, что речь идет о развитии современных технологий (в т.ч. в сфере коммуникаций), расширении самостоятельности муниципальных образований, интенсификации маятниковой миграции, развитии межмуниципального сотрудничества и т.п. общемировых тенденциях, которые обусловили не только важные изменения в жизни людей, но и привели к изменению в терминологии. Вместо регионального развития заговорили о развитии пространственном.

⁵ О важности изменения подходов к определению направлений и оценке перспектив развития территорий (в т.ч. муниципальных образований) говорит и недавнее преобразование ГАУ «Научно-исследовательский и проектный институт градостроительного планирования города Москвы» (ГАУ «НИ и ПИ Градплан города Москвы») в федеральное автономное учреждение «Единый научно-исследовательский и проектный институт пространственного планирования Российской Федерации».

⁶ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена в 2019 г.) // Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/a3d075aa813dc01f981d9e7fcb97265f/130219_207-p.pdf

ала межмуниципального сотрудничества, а также создания условий для повышения уровня предпринимательской активности за пределами городских агломераций — в малых и средних городах России.

Внимание к городским агломерациям не случайно. На сегодняшний день *концентрация населения в крупных городах — общемировая тенденция*. По данным ООН, к 2050 г. 68% населения планеты будет жить в городах (сегодня 58%). В течение тридцати лет к городским агломерациям прибавится 2,5 млрд чел.⁷ Эксперты *McKinsey* отмечают, что уже сейчас на долю 600 крупнейших городов приходится больше половины мирового ВВП, а за период 2007–2025 гг. совокупный объем ВВП 600 городов увеличится на 34 трлн долл. США, что обеспечит более 60% прироста глобального ВВП⁸.

Проблемы, связанные с концентрацией населения, ресурсов и инфраструктуры в крупных агломерациях⁹, были подмечены еще представителями *школы новой географии*. Они обратили внимание на то, что современные агломерации, приведя к исчезновению старых промышленных индустриальных центров, развитию деятельности, сконцентрированной в крупных поселениях, *порождают еще большее углубление неравенства в экономическом развитии* в пользу наиболее богатых регионов. При этом инвестиции идут не туда, где наиболее дешевая рабочая сила, как это было на предшествующих этапах социально-экономического развития (прежде всего, в послевоенные годы), а, напротив, — в наиболее богатые регионы. А это приводит к еще большему углублению неравенства в развитии территорий. Например, во Франции, центральный регион Иль-де-Франс производит более трети ВВП страны.

Та же закономерность проявляется и в Российской Федерации, где за период 2001–2020 гг. общая численность Центрального федерального округа (далее — ЦФО) выросла с 38 млн до 39 млн чел. В 2020 г. в г. Москве проживало на 2 млн 600 тыс. чел. больше, чем в 2001 г.,

⁷ Региональный доклад Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) по вопросам жилья и городского развития в регионе Европейской экономической комиссии: за ориентированный на город и ставящий во главу угла интересы людей комплексный подход к осуществлению Новой программы развития городов // Генеральная Ассамблея. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/regional-report-europe-and-north-america-russian.pdf>

⁸ Исследование MCKINSEY: урбанизированный мир в 2025 году // Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/news/state/2011/03/28/2774>

⁹ Отметим, что в разных странах используются *различные определения агломерационных сообществ*. Например, в Канаде определяющим является понятие метрополитенский район, одной из разновидностей которого является агломерация (для территорий с численностью населения от 10 тыс. до 99 999 жителей). При этом метрополитенский район определяется как территория, сформированная одним или несколькими соседними муниципальными образованиями, расположенными вокруг большого городского центра насчитывающая не менее 100 тыс. жителей. В США применительно к урбанистическим сообществам говорят о *metropolitan area*. Во Франции Национальный статистический институт использует понятие «урбанистические пространства» (*aire urbaine*). При этом выделяются также урбанистические сообщества для агломераций с численностью более 500 тыс. жителей и агломерационные сообщества для тех, чья численность превышает 50 тыс. Помимо различий в названиях отсутствуют и единые критерии для определения не только состава, но и границ данных пространственных образований [1].

а численность жителей Московской области с 2001 г. до 2020 г. увеличилась на 2 млн 500 тыс. [2]. По данным Мосстата, инвестиции в основной капитал Москвы в I квартале 2022 г. составили 713 млрд руб., что на 4,8% выше показателя прошлого года. В целом на долю столицы приходится 17,8% общероссийского объема инвестиций (в 2018 г. эта доля составляла 13,8%)¹⁰.

Таким образом, признание в Стратегии пространственного развития РФ развития агломераций в качестве одного из ключевых приоритетов государственной региональной политики *лежит в русле общемировых тенденций*.

Несмотря на то, что основное внимание в Стратегии уделено крупным и крупнейшим городским агломерациям, которые должны стать основными локомотивами пространственного развития Российской Федерации, в ней ставится и задача обеспечения социально-экономического развития городов, характеризующихся особым статусом монопрофильных муниципальных образований (моногородов), исторических поселений и наукоградов.

В развитии положений рассматриваемой Стратегии Минэкономразвития был подготовлен проект Федерального закона «О городских агломерациях». О необходимости формирования нормативно-правовой базы развития агломераций, превращении их в своеобразный магнит для притяжения инвестиций говорили уже давно. По словам члена Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, президента Общероссийского конгресса муниципальных образований В. Кидяева, развитие агломераций — это вопрос будущего России. «Нам нужен закон, дающий возможность создавать агломерации и управлять ими на межмуниципально-договорной основе»¹¹.

В названном законопроекте *впервые было дано определение городской агломерации*, под которой предлагается понимать территорию городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенную с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями¹². В законопроекте определяются и критерии формирования городских агломераций, среди которых требования по составу территории, численности населения, его плотности, а также транспортной доступности до административного центра городской агломерации.

¹⁰ Доля Москвы в российских инвестициях достигла максимума с 1999 года // РБК. 12 марта 2019 г. URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/03/2019/5c8670799a79475d798ef2cd>; Инвестиции в экономику Москвы превысили 700 миллиардов рублей в первом квартале 2022 года // Информационный центр Правительства Москвы. URL: <https://icmos.ru/news/investicii-v-ekonomiku-moskvy-prevysili-700-milliardov-rublei-v-pervom-kvartale-2022-goda>

¹¹ В России нужен закон о городских агломерациях, считает депутат // Парламентская газета. 20 мая 2021 г. // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-rossii-nuzhen-zakon-o-gorodskikh-aglomeraciakh-schitaet-deputat.html>

¹² Проект Федерального закона «О городских агломерациях».

Двойственная природа городских агломераций

Анализ мирового и отечественного опыта формирования и развития городских агломераций показывает, что, несмотря на обусловленность данного института достигнутым уровнем урбанизации и социально-экономического развития в целом, их включение в общую пространственную архитектуру страны — процесс сложный и противоречивый. С одной стороны, по своей природе они требуют (и создают возможность) своего включения в крупные региональные и общенациональные инфраструктурные проекты, что, безусловно, является важной составляющей в повышении конкурентоспособности любой национальной экономики. И это обуславливает то внимание, которое уделяется их формированию со стороны региональных и национальных органов управления любой страны. С другой стороны, исходным уровнем формирования агломераций являются муниципальные образования. Именно в результате объединения последних в конечном итоге и формируются агломерации, представляющие собой *одну из форм межмуниципального сотрудничества*. На это противоречие обращают внимание многие исследователи. Так, например, в качестве важнейшей особенности городских агломераций как объекта управления А.Н. Швецов выделяет то, что они одновременно являются объектом управленческих воздействий как органов местного самоуправления, так и органов государственного управления [3].

Подобное противоречие проявляется не только в России. Не случайно в странах с длительными традициями межмуниципального сотрудничества принципу добровольности объединения муниципальных образований, необходимости сохранения принципа участия в управлении на местах уделяется особое внимание *на национальном уровне*. По мнению исследователей, отношение между процессом урбанизации и демократией ставит множество вопросов в отношении учета интересов населения и бизнеса в стратегиях социально-экономического развития агломераций, рисков ограничения демократических начал в управлении. Научные дискуссии по вопросу уровня, превышение которого город превращается в метрополию, видимо никогда не будут закончены [4].

Неоднозначность подобных дискуссий становится тем более очевидной, что исторически небольшие размеры муниципальных образований представляются одним из фундаментальных оснований, позволяющим не только обеспечивать демократические принципы управления на местах, но и дающим индивидам реальную возможность выбирать местожительство в соответствии с набором и качеством услуг, которые оказываются муниципалитетом, оплачивать получаемые услуги и голосовать в зависимости от степени удовлетворения повседневных потребностей. Эта возможность для граждан «голосовать ногами» представляет собой (как писал еще в середине прошлого века Ж. Тибу [5]) *лучший демократический механизм*. Самостоятельность и местная автономия должны быть защищены любой ценой, а искусственное на-

вязывание агломерационных структур всегда рассматривалось в качестве посягательства на местную демократию [6].

С учетом высказанных моментов остановимся на некоторых противоречиях, которые наблюдаются (как в России, так и в других странах с развитыми традициями межкоммунального сотрудничества) в сфере формирования, управления и развития городских агломераций.

Первая особенность городских агломераций заключается в том, что в большинстве случаев *в их формировании и развитии активную роль играет государство*. Подписание межмуниципальных соглашений, которые по закону должны лежать в основе формирования агломераций, часто носит чисто формальный характер, не подкрепленный реальным мнением проживающего на соответствующих территориях населения. Данная проблема, например, активно обсуждается во Франции, в стране, где межмуниципальное сотрудничество исторически имеет очень прочные корни. Многие исследователи отмечают, что сильная роль государства в формировании агломераций и метрополий весьма опасна в условиях, когда в течение долгого времени во главу угла межкоммунальности ставился принцип свободного объединения и присоединения коммун.

Говоря о *двойственности природы межкоммунальных образований*, руководитель одного из них, С. Миоссек отмечает, что если в случае отдельных муниципальных образований мэр сам выбирает тех, с кем собирается работать, то в случае межмуниципального самоуправления руководитель соответствующих органов не знает тех, с кем ему предстоит управлять проектами. Это то же самое, как если бы тренер или капитан спортивной команды не выбирал себе тех, с кем ему играть. Президент другого агломерационного сообщества Франции — Сен-Ло Агло, объединяющего 61 коммуну с общей численностью населения в 79,5 тыс. чел., — Дж. Кенкенель отмечает, что в управлении агломерационными образованиями необходимо найти равновесие между стратегическим видением развития агломерации, с одной стороны, и повседневными потребностями развития отдельных муниципальных образований, — с другой [7].

Российский опыт представительства интересов муниципальных образований в городских агломерациях

Таким образом, как показывает мировой опыт, важной составляющей нормативно-правового регулирования процесса формирования и развития городских агломераций является учет их природы в качестве одной из форм межмуниципального сотрудничества, формирование механизмов, обеспечивающих *реальный учет интересов* входящих в агломерации муниципальных образований и проживающего на их территории населения.

И если об обеспечении возможностей участия всех заинтересованных акторов в разработке и реализации муниципальных страте-

гий (принцип *gouvernance*) говорят уже давно, то на уровне агломераций (а тем более в работе соответствующих межмуниципальных органов) соблюдение этого принципа становится еще большей необходимостью.

В этом отношении проект Федерального закона «О городских агломерациях» содержит необходимые положения. В нем, например, отмечается, что основополагающим базовым документом для организации сотрудничества муниципальных образований в целях развития агломерационных связей является межмуниципальное соглашение. При этом институтом, обеспечивающим управление агломерационных процессов, выступает координационный совет, в состав которого должны входить представители органов местного самоуправления, а также могут включаться представители ключевых предприятий, организаций, учреждений муниципальных образований, расположенных в пределах городской агломерации¹³.

Таким образом, авторами законопроекта *предпринята попытка* обеспечить представительство интересов муниципальных образований в создаваемых городских агломерациях. Однако обобщения реальной практики формирования и деятельности подобных органов в Российской Федерации указывает на наличие явных проблем с обеспечением указанного представительства на практике. Так, состав координационных советов существенно ограничивает возможности муниципальных образований (их представителей) в разработке программ и планов развития агломераций, определении направленности их развития. Такой вывод основан на анализе состава уже существующих координационных советов городских агломераций, где большинство принадлежит представителям региональных органов публичной власти¹⁴.

Аналогичные выводы можно сделать и при анализе региональных законов, касающихся развития агломераций. Например, в законе Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области»¹⁵ и проекте закона Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области»¹⁶ создание уполномоченного органа по развитию агломераций, координационных, совещательных органов в сфере развития агломераций отнесено к полномочиям субъекта Федерации. При этом в названных документах крайне мало внимания уделено органам местного самоуправления. К функциям последних

¹³ Проект Федерального Закона «О городских агломерациях».

¹⁴ Такие советы созданы, например, в Ростовской, Новосибирской, Старооскольско-Губкинской, Барабинско-Куйбышевской, Владивостокской, Саратовской, Самарско-Тольяттинской, Белгородской, Ульяновско-Димитровградской, Челябинской агломерациях.

¹⁵ Закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области» (принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 30 марта 2017 г. № 321) // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/47063468/>

¹⁶ О проекте закона Челябинской области «О развитии агломераций в Челябинской области» // Законодательное Собрание Челябинской области. URL: <https://zs74.ru/sites/default/files/n/page/11737/upload/agl2817.pdf>

отнесено лишь принятие решения о «создании агломерации» «в соответствии с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами».

Местное самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации

Следующим шагом в направлении формирования новой институциональной архитектуры развития муниципальных образований следует считать проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятый в первом чтении на заседании Государственной Думы 25 января 2022 г.

Законопроект учитывает, с одной стороны, поправки, внесенные в новую редакцию Конституции Российской Федерации (ст. 132, ч. 3), в соответствии с которыми «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», а также принятый в развитии этого положения Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», с другой, — проблемы и противоречия, накопившиеся в сфере организации и развития местного самоуправления после принятия Федерального закона № 131-ФЗ. О том, что эти противоречия *достигли уровня, требующего принципиальных решений*, свидетельствует, в частности, название Круглого стола, проведенного Комитетом Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению в рамках XIX Общероссийского форума — «Стратегическое планирование в регионах и городах России», на котором речь шла о «развилках развития» местного самоуправления.

В качестве выбора направления на этой развилке авторы законопроекта предлагают *переход от двухуровневой к одноуровневой системе организации местного самоуправления*. В ст. 9 отмечается, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских и муниципальных округах, а также внутригородских территориях городов федерального значения. По замыслу авторов законопроекта, он направлен прежде всего на решение вечной для местного самоуправления задачи укрепления его финансовой и социально-экономической основ.

По словам одного из его авторов, председателя Комитета по государственному строительству и законодательству П. Крашенинникова, его принятие будет способствовать «устранению путаницы при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, одноуровневая система организации местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах,

в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению»¹⁷. По сути, *низовым уровнем власти становятся не поселения, а районы*.

Законопроект породил бурное обсуждение вопроса о целесообразности перехода на новую модель местного самоуправления. Остановимся на ключевых моментах, которые, в случае их принятия, позволят говорить об изменении институционального поля местного самоуправления в Российской Федерации.

Первый. Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских и муниципальных округах, а также внутригородских территориях городов федерального значения. Подобный переход от двухуровневой к одноуровневой системе организации местного самоуправления на местах, на наш взгляд, является ключевым элементом намечаемой реформы¹⁸. Рассматриваемый законопроект предусматривает упрощение правовых конструкций и уточняет компетенции органов местного самоуправления. Предполагается, что эти изменения решат проблему противоречий в сфере распределения полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Закрепление за городскими и муниципальными округами одинакового объема полномочий, связанных с непосредственным решением местных задач, по замыслу авторов законопроекта не отрицает возможности для регионов забрать некоторые из полномочий конкретного образования. Полагаем, что такая возможность допустима, однако основанием для подобного перераспределения должны быть исключительно интересы населения.

Второй. Законопроект направлен на усиление ответственности глав муниципальных образований за результаты социально-экономического развития своих территорий. Поэтому основанием для отставки главы муниципального образования станет систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Соответствующую инициативу может выдвинуть глава субъекта Федерации.

Третий. В качестве единственного способа формирования представительного органа муниципального образования устанавливаются выборы. Данное положение должно усилить демократическую природу местного самоуправления.

Четвертый. Устанавливается единый срок полномочий для всех должностных лиц местного самоуправления в пять лет.

Предусматривается, что основная часть положений законопроекта вступает в силу с 1 января 2023 г. Что касается перехода к одноуров-

¹⁷ Поддержан законопроект об организации местного самоуправления в РФ // сайт Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/53290/>

¹⁸ В настоящее время существуют несколько уровней (или видов) муниципальных образований. Особо выделяются т.н. матрешечные муниципалитеты — муниципальные районы, которые, объединяют городские и сельские поселения, а также городские округа с их внутригородскими районами.

невой системе местного самоуправления, то он должен быть обеспечен до 1 января 2028 г.¹⁹

Ориентация на сокращение количества муниципальных образований (а именно это станет результатом перехода к одноуровневой системе местного самоуправления) *объясняется дефицитом финансовых и материальных ресурсов*, который наблюдается в большинстве муниципалитетов. А укрупнение муниципалитетов рассматривается *в качестве средства оптимизации расходов местных бюджетов* (в т.ч. и на управление).

Как уже отмечалось, идея перехода к одноуровневой системе местного самоуправления была встречена неоднозначно. До сих пор идут дискуссии относительно целесообразности такого перехода. Некоторые эксперты и исследователи выступают против этой позиции, реализация которой неизбежно приведет к укрупнению муниципальных образований. Основным доводом здесь является то, что *реализация подобной реформы неизбежно приведет к отчуждению граждан от публичной власти*, что в итоге будет означать отказ от местного самоуправления как института.

Подобные опасения имеют серьезные основания, обусловленные *спецификой российского пространственного развития*, где сельские поселения составляют значительную долю муниципальных образований. На начало 2021 г. насчитывалось 153,1 тыс. сельских населенных пунктов, объединенных в 1,6 тыс. муниципальных районов. При этом 68% всего сельского населения, или 86% всего населения сельских поселений, проживает в сельских поселениях с численностью до 10 тыс. чел.²⁰

Опасения относительно возможности ограничения для жителей сельских поселений права на местное самоуправление в определенной степени снимает гл. 5 законопроекта, где перечислены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. К таким формам отнесены местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление. А к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления — опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта.

В соответствии с законопроектом, институт старост сельского населенного пункта призван содействовать расширению взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов непосредственного обеспечения жиз-

¹⁹ Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/1_40361-8_MSU_ZAKONOPROEKT.pdf

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий” и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 31 мая 2019 г. № 696 // Консорциум Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/554801411>

недеятельности населения. Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт по представлению схода граждан сельского населенного пункта.

Важность данного института обусловлена тем, что *сельские поселения, безусловно, имеют свою специфику* не только в уровне социально-экономического развития, но и в доступе к органам местной, а тем более, — региональной власти²¹.

В настоящее же время отсутствует единый механизм формирования данного института. В результате в разных регионах действуют свои, региональные, положения об избрании представителей. Так, например, в Алтайском крае старосты в сельских поселениях назначаются главами поселковых советов. В Ульяновской же области они назначаются губернатором и подчиняются ему. Подобные механизмы не могут обеспечить, безусловного учета мнения населения в принимаемых решениях, т.к. здесь староста фактически полностью зависит от вышестоящей (муниципальной или региональной) власти. На этом фоне, несомненно, выделяются Вологодская, Омская, Тульская области, где еще с 2013 г. старосты избираются местными жителями. Подобный механизм избрания обеспечивает, с одной стороны, непосредственное взаимодействие с населением, с другой, — самостоятельность сельского поселения в принятии решений в сфере благоустройства и помощи жителям.

Противоречивой представляется гл. 8 законопроекта, посвященная межмуниципальному сотрудничеству.

Как мы писали в начале статьи, одним из условий успешности осуществляемых реформ и формирования адекватной институциональной архитектуры (в данном случае, — местного самоуправления) является комплементарность всех составляющих проводимых преобразований. Полагаем, что статьи законопроекта, касающиеся межмуниципального сотрудничества, *ее не обеспечивают*.

Законопроект предусматривает следующие формы межмуниципального сотрудничества: членство в объединениях муниципальных образований; учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ, в т.ч. межмуниципального печатного средства массовой информации; создание некоммерческих организаций муниципальных образований; заключение договоров и соглашений. При этом *основное внимание уделяется его ассоциативным формам*. А ведь за последние годы написано немало работ, в которых, по сути, единодушно высказывалась точка зрения, что *основная проблема развития межмуниципального сотрудничества в России* в том, что из трех его форм (ассоциативная, хозяйственная и договорная) у нас в основном получила развитие ассоциативная форма. Ее основная функция — представительство и защита интересов муници-

²¹ Напомним, что жители некоторых сельских поселений лишены возможностей мобильной связи. В этом отношении важным является упомянутая в законопроекте необходимость создания одного или нескольких пунктов подключения к сети Интернет, доступных для их использования неограниченным кругом лиц.

пальных образований и местного самоуправления перед вышестоящими органами публичной власти.

Что же касается хозяйственной и договорной форм рассматриваемого сотрудничества, то по ряду причин (основная среди которых — отсутствие необходимого нормативно-законодательного регулирования) они до сих пор не занимают место, позволяющее межмуниципальному сотрудничеству стать одним из факторов формирования эффективной системы местного самоуправления. На сегодняшний день из почти 21 тыс. межмуниципальных образований лишь 314 имеют форму хозяйственных обществ²².

Безусловно, эффективная система межмуниципального сотрудничества предполагает формирование соответствующих нормативно-правовых рамок, устранение противоречий, существующих между законодательством о местном самоуправлении, с одной стороны, и нормами гражданского, корпоративного и конкурентного законодательства, — с другой.

Законопроект обходит вниманием и такой важный институт межмуниципального сотрудничества как городские агломерации. Подробно этот вопрос нами был рассмотрен выше. Здесь же добавим, хотя на сегодняшний день закон об агломерациях не принят, существуют два момента, которые, на наш взгляд, говорят о том, что *этот вопрос следовало бы отразить в законопроекте*. Первый заключается в том, что законопроект об агломерациях существует, и в том или ином виде он примет форму закона. Второй, более важный, — вопрос о развитии городских агломераций подробно отражен в Стратегии пространственного развития Российской Федерации (о чем было подробно сказано выше).

Как уже отмечалось, основным доводом для целесообразности предлагаемого в законопроекте перехода к одноуровневой системе местного самоуправления является наличие большого количества мелких, финансово необеспеченных муниципальных образований. Вместе с тем *подобная ситуация характерна не только для России*. Она наблюдается во многих странах, и для снижения остроты проблемы *используются различные формы межмуниципального сотрудничества*, объединяющие ресурсы муниципальных образований, но не ограничивающие их самостоятельность. Одной из таких форм, в которую входят поселения, объединенные разносторонними (производственными, социальными, трудовыми, культурно-бытовыми и пр.) связями в единую интегрированную систему, и *выступает городская агломерация*.

Полагаем, что выделенные противоречивые моменты, содержащиеся в законопроекте в части регулирования межмуниципального сотрудничества, имеют под собой объективное основание. Как мы уже писали, его основная нацеленность — в попытке формирования системы, обеспечивающей расширение финансово-экономических основ местного само-

²² Диденко А., Бабичев И. Выбираем форму межмуниципального сотрудничества // сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края». URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20180622/>

управления в России. Решение этой задачи возможно путем как укрупнения муниципальных образований (на что направлена, по сути, концепция законопроекта о переходе на одноуровневую систему), так и формирования возможностей (прежде всего, нормативно-правовых) широкой институционализации межмуниципального сотрудничества. Возможен и третий вариант — объединяющий в себе преимущества первого и второго. Однако в любом случае межмуниципальное сотрудничество не следует рассматривать как некий дополняющий местное самоуправление институт. Оно должно быть органически вписано в общую модель местного самоуправления России.

* * *

Происходящий сегодня де-факто процесс реформирования ранее сформированной модели местного самоуправления требует подхода, обеспечивающего комплементарность всех преобразований, так или иначе затрагивающих институт местного самоуправления. Разрабатываемые и принимаемые нормативно-законодательные документы должны исходить из общих и согласованных между собой принципов, обеспечивающих формирование современной системы местного самоуправления.

Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти не должно ограничивать самостоятельности муниципальных образований в разработке и реализации своих стратегий, в решении задач, относящихся к их компетенции.

Разрешение вечной для местного самоуправления проблемы недостаточности ресурсов должно сочетать в себе как меры, обеспечивающие увеличение доходов местных бюджетов, так и развитие различных форм межмуниципального сотрудничества. Институционализация межмуниципального сотрудничества не должна идти ценой ограничения самостоятельности муниципальных образований, напротив, соответствующие институты должны стать важнейшей составляющей общей системы местного самоуправления. Требуется своего рассмотрения и вопрос о возможности передачи межмуниципальным объединениям ряда (пускай и ограниченного) полномочий местного самоуправления, как это имеет место в некоторых странах.

Формирование нормативно-правовой базы, регулирующей формирование и развитие городских агломераций, не может быть рассмотрено в качестве изолированного процесса. Городские агломерации представляют собой одну из форм межмуниципального сотрудничества, а значит, их нормативно-законодательное регулирование должно быть составной частью более общего процесса — формирования нормативной базы межмуниципального сотрудничества в целом.

Полагаем, целесообразным было бы разработать специальный закон, регулирующий развитие межмуниципального сотрудничества, расширить перечень и рамки применения межмуниципального взаимодействия. Отсутствие единого подхода и нормативной базы межмуниципального

сотрудничества, на наш взгляд, будет отражаться на всех документах, касающихся развития не только самого института межмуниципального сотрудничества, но и местного самоуправления в целом.

Список литературы

1. Одинцова А.В. Городские агломерации: объективные основы формирования и проблемы институционализации в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 57–79.
2. Багреева Е., Аврутин А. Правовые механизмы совершенствования координации регионального и муниципального управления // Самоуправление. 2022. № 1 (129). С. 8–11.
3. Швецов А.Н. Зачем и как следует управлять городскими агломерациями // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65–75.
4. Jouve B. La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté // Revue Française de Science Politique. 2005. N 55. P. 319.
5. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. N 5. P. 416–424.
6. Hamilton D. K. Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change, New York: Garland Publishing, 1999.
7. Pourquoi s'intéresser à la gouvernance intercommunale aujourd'hui? // La gouvernance politique des intercommunalités en France. L'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée. 2021. URL: https://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/gouvernance_web.pdf

References

1. Odintsova A.V. Gorodskie aglomeratsii: ob"ektivnye osnovy formirovaniia i problemy institutsionalizatsii v Rossii [Urban Agglomerations: Objective Foundations of Formation and Problems of Institutionalization in Russia], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2021, No. 5, pp. 57–79. (In Russ.).
2. Bagreeva E., Avrutin A. Pravovye mekhanizmy sovershenstvovaniia koordinatsii regional'nogo i munitsipal'nogo upravleniia [Legal Mechanisms for Improving Coordination of Regional and Municipal Governance], *Samoupravlenie* [Self-government], 2022, No. 1 (129), pp. 8–11. (In Russ.).
3. Shvetsov A.N. Zachem i kak sleduet upravliat' gorodskimi aglomeratsiiami [Why and How to Manage Urban Agglomerations], *Problemy teorii i praktiki upravleniia* [Problems of Theory and Practice of Management], 2017, No.7, pp. 65–75. (In Russ.).
4. Jouve B. La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue Française de Science Politique*, 2005, No. 55, P. 319.
5. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 44, No 5, pp. 416–424.
6. Hamilton D. K. Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change, New York, Garland Publishing 1999.
7. Pourquoi s'intéresser à la gouvernance intercommunale aujourd'hui?, *La gouvernance politique des intercommunalités en France. L'émergence d'une culture du compromis fondée sur une gouvernance partagée*, 2021. Available at: https://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/gouvernance_web.pdf

REFORMING THE INSTITUTIONAL SPACE FOR THE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Local self-government is the most important component in the system of federative relations. The general indicators of the country's socio-economic development largely depend on the chosen model of local self-government, the mechanisms of relations between municipalities, both with regional and federal public authorities. The recent changes in the Russian Federation at the level of constitutional and legal regulation have changed the institutional field of municipal development. These changes were followed by the development of two important bills: the Draft Federal Law «On Urban Agglomerations» prepared by the Ministry of Economic Development, and the Draft Federal Law «On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Power», the analysis of which is the focus of the article. Based on the study of world experience, it is concluded that the transformations of the institutional space of local self-government and municipal development taking place in Russia, in general, correspond to global trends in spatial development. Particular attention is paid to urban agglomerations as, on the one hand, a modern form of spatial organization; and, on the other hand, a form of inter-municipal cooperation.

Keywords: urban agglomerations, institutional space, local self-government, spatial development, strategic planning.

JEL: H70, R11, R50

Дата поступления — 17.06.2022 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра
федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra VI.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher at the Center for Federal Relations and
Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования

Одинцова А.В. Реформирование институционального пространства раз-
вития муниципальных образований // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106).
С. 82–97. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-82-97>