

## ПЕРЕХОД НА ОДНОУРОВНЕВУЮ СИСТЕМУ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Ключевые слова:** реформирование местного самоуправления, территории муниципальных образований, уровни местного самоуправления, сельские поселения, городские поселения, муниципальные округа, финансирование местных бюджетов, вопросы местного значения, кадровый состав муниципальных служащих.

В 2022 г. началась масштабная реформа местного самоуправления: был внесен соответствующий законопроект в Государственную Думу. Он предусматривает встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации, реформирование территорий муниципальных образований и полномочий местного самоуправления. В статье исследуется проблема перехода на одноуровневую модель местного самоуправления с отказом от поселенческого уровня, предложенную законодателем.

На основе анализа предыдущего опыта муниципального строительства в Российской Федерации, зарубежного опыта, статистических данных, научных концепций, мнений экспертов доказываются необходимость наличия органов местного самоуправления на уровне поселений, недопустимость ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления. Обосновывается утверждение, что все проблемы поселенческого уровня лежат не в организационной, а в финансовой плоскости. Поднимается вопрос статуса сельских старост и органов территориального общественного самоуправления в связи с их новыми полномочиями и необходимости повышения этого статуса с органов общественной самодеятельности до органов местного самоуправления.

Утверждается, что передача полномочий местного самоуправления органам государственной власти не приведет к более эффективному решению вопросов местного значения, поскольку не сократит расходы на решение этих вопросов, количество управленческих кадров, а лишь сменит бюджет, из которого будут эти расходы осуществляться, следовательно, решение вопроса – в перераспределении государственных финансов в пользу местных бюджетов.

Обосновывается необходимость сохранения населенных пунктов, остановки процесса сокращения численности муниципальных образований исходя из геополитического положения Российской Федерации. Предлагаются пути решения кадрового и финансового вопросов с целью сохранения сельских поселений.

Масштабные конституционные поправки 2020 года затронули и сферу местного самоуправления<sup>1</sup>. Во-первых, было закреплено положение, существовавшее ранее в конституционно-правовой науке, о том, что местное самоуправление с органами государственной власти образуют единую систему публичной власти в государстве. Во-вторых, коренным образом была изменена территориальная концепция местного самоуправления.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/Konstitucija-RF>.

Она, в свою очередь, явилась продолжением постепенной реформы местного самоуправления, которая осуществлялась с 2005 г., тогда еще под руководством Дмитрия Козака. По мнению В.А. Зикеева, главного консультанта (юрисконсульта) отдела по обеспечению деятельности комитета по законодательству, государственному строительству и местному самоуправлению Думы Ставропольского края, «та реформа муниципалитетов в экспертном сообществе воспринималась как «централизаторская» по своей сути, но новый законопроект в этом отношении пошел еще дальше, воплощая концепцию единства системы публичной власти, заложенную в Конституции России в прошлом году» [3].

В мировой науке о местном самоуправлении всегда было два принципа формирования его территориальных единиц: «естественный» и «искусственный». Согласно первому – местное самоуправление должно осуществляться в границах естественных поселений (городских и сельских), т.е. местах компактного проживания населения, объединенных общими интересами в решении вопросов своего непосредственного жизнеобеспечения. Согласно второму – местное самоуправление осуществляется в искусственных единицах: чаще надпоселенческих, но бывает и подпоселенческих (как правило, на территориях больших городских агломераций). По самому смыслу такой разновидности публичной власти, как местное самоуправление, более логичным представляется формирование территорий муниципальных образований по первому принципу. Поскольку для формирования местного сообщества и возникновения круга вопросов для совместного решения требуется и совместное проживание, а если муниципальное образование состоит из нескольких населенных пунктов, разделенных часто значительным расстоянием, то не может возникнуть ни единого местного сообщества, ни совместного круга общих вопросов.

Но есть причины и для существования искусственных муниципальных образований. Это, прежде всего, вопросы межпоселенческого характера: дороги между населенными пунктами, дорожное освещение, энерго-, электро-, газоснабжение до поселений, вывоз бытовых отходов, а также совместное строительство крупных объектов, рассчитанных на несколько населенных пунктов, например, техникумов, ФОКов, поликлиник.

Конституция РФ до 2020 г. четко не определяла территориальную модель местного самоуправления. Говорилось только, что «местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях», из чего следовало, что естественная поселенческая схема должна присутствовать обязательно, но может сочетаться и с наличием искусственных муниципальных образований. Поэтому в новейшей истории России последовательно менялись одноуровневая и двухуровневая модели местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ попытался ввести единую двухуровневую схему на всей территории Российской Федерации, которая была логична и теоретически эффективна<sup>1</sup>. Но некоторые субъекты

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, 6 окт. Ст. 3822.

Российской Федерации, столкнувшись с трудностями в ее реализации, творчески переосмыслили эту модель и нашли способы свести ее к одноуровневой с учетом своих особенностей. Например, в ряде областей происходили преобразования муниципальных районов в городские округа, хотя такой вид преобразования не был предусмотрен федеральным законом. С точки зрения смысла, вложенного в понятие «городской округ», это было нелепо, так как идея законодателя была в том, что городской округ – это относительно крупный город, имеющий развитую инфраструктуру для того, чтобы обойтись в решении своих вопросов без муниципального района, на территории которого находится, так же, как и район может обойтись без города. В большинстве регионов этим требованиям соответствовали лишь административные центры субъектов РФ, остальные же города входили в качестве городских поселений в состав муниципального района. В связи с тем, что законом не был предусмотрен такой вид реформирования муниципальных образований, как преобразование муниципального района в городской округ, пришлось осуществлять его в два этапа: путем объединения всех поселений района в одно городское поселение, а затем преобразования городского поселения в городской округ либо путем присоединения всех поселений муниципального района к городскому округу.

И если в высокоурбанизированной Московской области с ее плотной застройкой и небольшими расстояниями между населенными пунктами такие городские округа выглядели правдоподобно, то, например, в Нижегородской области – абсурдно. Не должен городской округ состоять из одного городского и множества сельских поселений, разделенных большими природными территориями, поскольку городские земли, согласно Градостроительному кодексу могут быть предназначены для жилищной застройки, производственных нужд и рекреации.

Законодатель попытался устранить это противоречие, введя Федеральным законом от 01.05.2019 г. дополнительное понятие «муниципальный округ» для обозначения территорий, состоящих из нескольких населенных пунктов, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, фактически обозначив так муниципальные районы без поселенческого уровня и уточнив понятие «городского округа» как такого же образования, с той разницей, что оно может состоять из одного городского населенного пункта либо нескольких населенных пунктов, в которых не менее двух третей населения проживает в городских населенных пунктах<sup>1</sup>. Это могло бы показаться решением проблемы, но вступало в противоречие с действовавшей тогда редакцией Конституции РФ, поскольку из ее формулировки вытекало, что на уровне сельских и городских поселений местное самоуправление должно осуществляться обязательно. И если «городской округ» в его первоначальном смысле мог считаться городским поселением, просто не входящим в состав муниципального района и, возможно, имеющим в своем составе отдельные прилегающие населенные пункты,

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Фед. закон от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18, 6 мая. Ст. 2211.

то «муниципальный округ» уже в полном смысле являлся искусственным образованием, в котором поселенческий уровень официально отсутствовал.

Чтобы устранить это противоречие, законодатель решил привести Конституцию РФ в соответствие с федеральным законом. В редакции Конституции РФ 2020 года уже нет упоминаний о сельских и городских поселениях. Сказано, что «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых определяются федеральным законом». Представляется, что таким образом была устранена конституционная гарантия права поселений иметь свои органы местного самоуправления.

Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный в Государственную Думу 25 января 2022 г., предполагает ликвидацию сельских и городских поселений как муниципальных образований<sup>1</sup>. Он предусматривает лишь три вида последних: городской округ, городской район, внутригородская территория города федерального значения. Это вызвало определенную критику со стороны различных деятелей местного самоуправления. Так, А.А. Айгистов, Президент Российской муниципальной академии, президент Общенационального союза некоммерческих организаций, сопредседатель Организационного комитета Федерального Народного Совета, оценивая риски реформы, отметил, что «совершенно неизбежно сокращение представительства населения на местном уровне, через значительное сокращение поселенческого депутатского корпуса», что может подтолкнуть нарастание социальной апатии. Далее он подчеркнул, что, несмотря на то, что полномочий у поселенческих депутатов было очень немного, главной их задачей было представительство интересов жителей поселений [6. С. 34].

Е.С. Шугрина, начальник отдела правовой и методической поддержки органов местного самоуправления исполкома Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, доктор юридических наук, профессор, в свою очередь, отметила, что, несмотря на то, что в разное время действовали разные модели на федеральном уровне, субъекты Российской Федерации легко приспосабливались и подстраивали модель под свои региональные особенности. Более жизнеспособной, по ее мнению, была двухуровневая модель с наличием органов местного самоуправления на уровне муниципальных районов и городских округов, а также поселений. Кроме того, она подчеркнула, что реформирование территорий муниципальных образований – это долгосрочный, затратный процесс. Например, Белгородская область недавно потратила на описание границ муниципальных образований 200 млн руб. Теперь же этот процесс придется повторить. Поэтому необходимо тщательное планирование будущих изменений с учетом экономических обоснований. Е.С. Шугрина, анализируя предыдущий опыт построения территориальных моделей местного самоуправления, говорит о том, что субъекты РФ могут использовать новую одноуровневую модель с учетом региональных особенностей. Например, переименовать в муниципальные

---

<sup>1</sup> Законопроект № 40361-8 [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Zakonodatel'naya-deyatelnost-/Priorityty-zakonotvorcheskoj-deyatelnost/item/28481798>.

и городские округа соответственно сельские и городские поселения. Таким образом, будет ликвидирован не поселенческий, а районный уровень местного самоуправления. На уровне сельских районов будут действовать подразделения органов государственной власти [6. С. 38]. Надо констатировать, что такой вариант больше соответствует сути местного самоуправления. Однако возникает закономерный вопрос: если субъектам РФ приходится идти на различные уловки, чтобы приспособить единую модель, предусмотренную федеральным законом, «под себя», имеет ли смысл вводить единую модель для всех субъектов РФ федеральным законом? Возможно, что федеральному законодателю следовало бы лишь рамочно обозначить уровень передачи отдельных государственных полномочий и гарантировать поселениям наличие в них органов местного самоуправления, остальное оставив законодательным органам субъектов Российской Федерации «с учетом исторических и иных местных традиций», как то предусматривает Конституция. Новая редакция Конституции не исключает такого варианта, поскольку закрепляет за федеральным законодателем полномочие устанавливать виды муниципальных образований, но не модель формирования муниципальных образований и их территорий.

М.В. Пенизев, юрисконсульт Красноярского краевого государственного бюджетного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края» отмечает, что один из авторов законопроекта А.А. Клишас говорит, что преимущество новой системы в том, что «мы отказываемся от территориальной системы организации власти в пользу принципа “привязки к населению”», при образовании муниципальных образований будет учитываться плотность и количество населения». Однако плотность населения не упоминается в законопроекте как критерий формирования муниципальных округов. Они могут достигать, например, в Красноярском или Ставропольском краях от десятков до сотен тысяч квадратных километров. Критерии их формирования весьма размыты. «Здесь проблема связана не столько с сельским уровнем власти, сколько с принципами распределения бюджетных средств между бюджетами в РФ. Если брать масштабы всей России, дошло до того, что крупнейшие и богатейшие природными ресурсами регионы – Красноярский край и Якутия стали нуждаться в федеральных дотациях. С учетом этого неудивительно, что сельские поселения также нуждаются во внешней государственной помощи. Похоже, что изначально бюджетная система настроена неправильно и избыточно большие ресурсы уходят на федеральный уровень, где мы уже третий или четвертый год подряд живем при профиците бюджета, а необходимые, в том числе, сельским поселениям деньги оседают в Фонде национального благосостояния» [5].

С учетом этого в законопроект были внесены поправки, предусматривающие сохранение поселений [7].

Для того, чтобы дать научно-практическую оценку отказу от поселенческой модели формирования муниципальных образований, необходимо проанализировать причины такого отказа. А затем выявить плюсы и минусы существования поселенческого уровня местного самоуправления.

Все эксперты, мотивируя отказ от поселенческого уровня местного самоуправления в том или ином виде, приводили следующие доводы:

1) в местных бюджетах нет денег на решение вопросов местного значения поселения;

2) в сельских поселениях острый кадровый голод, не хватает инициативных граждан для пополнения депутатского корпуса и муниципальных служащих для решения вопросов местного значения;

3) полномочия органов местного самоуправления на уровне поселений весьма незначительны.

Главным аргументом против этих доводов будет то, что от отсутствия финансовых, кадровых ресурсов и полномочий сами по себе вопросы непосредственного жизнеобеспечения не исчезнут. Их решение все равно будет требовать денег и специалистов, которые будут этим заниматься. Ликвидация поселенческого уровня приведет к концентрации финансовых ресурсов на уровне района или субъекта РФ, но не к их увеличению. То же самое можно сказать о еще одной новелле законопроекта: сокращении полномочий органов местного самоуправления всех уровней и передаче их органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

То есть отказ от поселенческого уровня местного самоуправления и передача его полномочий на уровень муниципальных районов и(или) субъектов Федерации приведет к одному из двух результатов:

а) эти вопросы будут решаться за счет средств региональных бюджетов и государственными служащими;

б) поскольку у органов государственной власти достаточно своих задач и полномочий, эти вопросы вообще решаться не будут или будут решаться по остаточному принципу.

Таким образом, изменения, предложенные законопроектом, направлены не на решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения, а на отстранение от участия в их решении местного населения. Еще одним подтверждением этого вывода может служить исчезновение из законопроекта института голосования по изменению границ (преобразованию) муниципальных образований, несмотря на то, что в редакции Конституции РФ 2020 г. сохранилась норма ч. 2 ст. 131 о том, что «изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий, в порядке, установленном федеральным законом». Ранее Конституционный Суд РФ в своих определениях указывал, что такой учет должен осуществляться, где это возможно, по процедуре референдума<sup>1</sup>, однако в новом законопроекте мнение населения выражается представительными органами местного самоуправления. Такой учет все равно требует предварительного выявления мнения местного населения, процедур для которого

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 N 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.



сейчас не предусмотрено, в противном случае это будет учет мнения не населения, а представительных органов местного самоуправления. А в случаях, когда реформирование будет затрагивать изменения границ или преобразования поселений, у которых в новой модели не будет своих представительных органов, есть серьезный риск не учета мнения населения, а его имитации. Ранее автор анализировал конституционно-правовой смысл понятия «учет мнения населения». Участие населения в решении территориальных вопросов можно рассматривать как коллективное субъективное право жителей муниципального образования (либо его части), регулируемое конституционными принципами и нормами, получающими развитие в действующем законодательстве и реализующимися через систему специфических механизмов. Это право, хотя не перечислено в гл. 2 Конституции, но является конституционным по смыслу ст. 3, 8, 12, 32, 130–133, а также может быть выведено из других норм Конституции. Учет мнения населения (при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление) – это установление и регистрация уполномоченными органами с количественной и качественной стороны отношения граждан, зарегистрированных в качестве избирателей на территории муниципального образования, к изменению границ (реформированию) соответствующего муниципального образования, оформленного официальным заключением [2. С. 326]. Поэтому грядущая территориальная реформа должна обеспечиваться механизмами решающего участия муниципальных сообществ в формировании самоуправляющихся территориальных единиц, что должно найти отражение в основном законе о местном самоуправлении.

Далее необходимо разобраться, почему так важно сохранение поселенческого уровня местного самоуправления.

Во-первых, сельские поселения составляют значительную часть всех муниципальных образований. По официальным данным на 1 января 2021 г., из 20 303 муниципальных образований 16 332 являются сельскими поселениями. На 1 января 2005 г. их было 24 372<sup>1</sup>. Такое резкое сокращение их количества связано с процессами ликвидации и укрупнения сельских поселений. На территории площадью 17 125 191 кв. км ликвидация сельских населенных пунктов и концентрация 74,74% 145-миллионного населения в относительно немногочисленных городах – явление негативное. Сельские поселения нужны России в качестве своеобразных «форпостов» на огромных пустующих территориях страны и их необходимо сохранять, несмотря на неизбежные процессы урбанизации.

Во-вторых, лица, проживающие на территории поселения, всегда будут более заинтересованы в решении вопросов местного значения, поскольку являются не только поставщиками, но и адресатами муниципальных услуг.

В-третьих, самоуправление на местах можно назвать «школой молодого политика». В настоящее время институт пополнения и обновления депутатского корпуса является не всегда прозрачным, за местами в партийных списках скрываются подчас никому не известные имена. При этом работа в органах

<sup>1</sup> Демография [Электронный ресурс] // Росстат: сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>.

государственной власти является ответственной, квалифицированной и требующей опыта управления. Получить такой опыт и практическую квалификацию может помочь работа в органах местного самоуправления низового уровня. По мнению автора, большинство политиков федерального уровня должно на собственном опыте муниципального управления получить представление о процессах, происходящих в стране.

В-четвертых, это необходимо для построения гражданского общества. Наследием советского времени, которое так и не сумели преодолеть, является «выученная беспомощность» населения на местах. Граждане не готовы принимать участие в решении местных дел, которые касаются их напрямую, поскольку это не поощряется государством. Но управление «в ручном режиме» перегружает и без того перегруженный государственный аппарат, отвлекая государственных служащих от решения вопросов их компетенции. Вместе с тем опорой местного самоуправления в сельских поселениях могли бы стать, например, фермеры, поскольку обладают знаниями о местной специфике, об экономике села и определенными организаторскими способностями. Кроме того, они могли бы периодически проходить специальную подготовку и повышение квалификации в сфере муниципального управления, обеспечивать которые могли бы, например, центры дополнительного образования при вузах.

Кроме того, нельзя забывать, что кроме сельских поселений будут ликвидированы также и городские. И если в сельских населенных пунктах предусмотрены хотя бы сельские старосты, но не в качестве представителей власти, обладающих хотя бы минимальными исполнительно-распорядительными полномочиями, а в качестве представителей населения в органах местного самоуправления муниципального района, то про городские поселения авторы законопроекта как будто совсем забыли. На 1 января 2021 г. в Российской Федерации существует 1346 городских поселений, и в законопроекте не отражена их судьба. Видимо, федеральный законодатель оставляет этот вопрос на усмотрение законодателя субъекта РФ. Здесь возможны два варианта: либо городские поселения преобразуются в городские округа и выходят из состава муниципального округа, на территории которого они находятся, либо они утрачивают статус поселения и входят в состав муниципального округа как один из населенных пунктов. В первом случае город будет иметь свои органы местного самоуправления, во втором – нет. При этом такому городскому поселению в составе муниципального округа не будет положен ни староста (так как они предусмотрены для сельских населенных пунктов), ни органы территориального общественного самоуправления (ТОС), поскольку территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт; иные территории проживания граждан. Можно возразить, что под иными территориями проживания граждан может подразумеваться и городское поселение, но очевидно, что верховной властью на уровне целого города не может быть ТОС, так как по определению ТОС – это не орган власти.



«Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории». Тем не менее территориальное общественное самоуправление перечислено в законопроекте не в числе форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, а в числе форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Но в вышеуказанном определении ТОСов круг их обязанностей указан настолько нечетко, что из него невозможно сделать вывод, какой реальной властью они обладают. Так, под «хозяйственной деятельностью по благоустройству территории» может пониматься все: от добровольных субботников по уборке территории до дорожного строительства и создания парков и архитектурных ансамблей. И если для проведения субботников достаточно ТОСов как формы самоорганизации граждан, то для дорожного строительства у них должны быть все полномочия местного самоуправления со способностью формировать местный бюджет и распоряжаться им. Ликвидация поселенческого уровня (если она неизбежна) должна сопровождаться усилением роли ТОС и, возможно, приданием им статуса органов публичной власти. В противном случае у них будут отсутствовать реальные рычаги для решения вверенных им вопросов.

Проанализировав причины ликвидации сельских поселений, можно прийти к выводу, что они в значительной степени вызваны страхом центральной власти перед децентрализацией и перераспределением финансовых ресурсов. На это указывала спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко еще в 2016 году: «Мы считаем, что нужно менять концепцию межбюджетных отношений. На сегодня 35 процентов всех доходов — это средняя цифра — остается в регионе, а 65 процентов уходит в федеральный бюджет. Это неправильно. Нужно больше доходов оставлять все-таки в субъектах Федерации, потому что это [нынешняя ситуация] приводит к тому, что руководители регионов теряют мотивацию развития, они больше времени тратят на выбивание денег из федерального бюджета — в виде субсидий, трансфертов, дотаций — нежели на наращивание собственной экономической базы» [1]. С этим соглашаются и многие депутаты. Например, депутат Государственной Думы от Марий Эл Сергей Казанков указал в 2020 г.: «Хроническое недофинансирование регионов — это большая проблема, которая не решается уже много лет. На мой взгляд, правильнее говорить не о свободном распоряжении бюджетными деньгами, а об увеличении финансирования на конкретные нужды. Давно уже пора менять систему распределения налоговых доходов. Сейчас налоги, которые легче всего контролировать и собирать, зачисляются в основном в федеральный бюджет. Например, НДС. Мы с коллегами по фракции КППФ в феврале этого года внесли в Госдуму России законопроект, где предложили оставлять в регионах 40%

поступлений от НДС. Еще одна проблема – крупные сети уплачивают налоги не там, где находятся их филиалы, а по месту регистрации» [8]. Далее он обозначает выход из ситуации: налоги должны уплачиваться не по месту регистрации юридических лиц (в Москве), а в тех муниципальных образованиях, в которых они работают. То есть пути решения проблемы очевидны. Дело лишь в отсутствии политической воли большинства законодателей.

Для успешного функционирования местного самоуправления на низовом уровне достаточно решить финансовые и кадровые вопросы.

Ю.С. Нехайчук и Д.В. Нехайчук в ряде статей, изучив успешный зарубежный опыт решения вопросов местного значения, сформулировали следующие предложения:

– необходимо четко разграничить компетенцию государственных органов и местного самоуправления и направлять в федеральный бюджет лишь средства, необходимые для решения общегосударственных задач: оборона и безопасность государства, содержание органов государственной власти, развитие фундаментальной науки и экономики государства. Остальные средства должны перераспределяться в местные бюджеты;

– расширить перечень местных налогов в общей структуре налогов государства и усилить их фискальную роль;

– усовершенствовать механизм межтерриториального финансового выравнивания [4. С. 202].

Проблема дефицита кадров решается, прежде всего, путем предоставления различных льгот сельским муниципальным служащим. Аналогичные программы уже действуют для сельских врачей и учителей. Не секрет, что многие выпускники юридических вузов охотно пополняют кадры прокуратур в сельской местности, поскольку работа в прокуратуре является для них престижной и есть перспективы карьерного роста. Вместе с тем, например, Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова обеспечивает ежегодно приток на рынок труда специалистов в сфере государственного и муниципального управления, юристов, финансистов; успешно действуют различные программы повышения квалификации для управленческих кадров в Центре дополнительного образования ЧГУ. Различные целевые программы для будущих сельских специалистов, предусматривающие финансирование их обучения на условиях отработки определенного количества лет в сельской местности, могли бы стимулировать приток квалифицированных муниципальных служащих в сельские поселения. То есть если будут решены бюджетные вопросы муниципальных образований, то решение кадровых вопросов не составит проблемы.

Основной вывод данной статьи в том, что масштабная реформа публичной власти, проводимая в настоящее время, должна вести не к централизации власти в Российской Федерации, а наоборот – к ее децентрализации, к последовательной реализации принципа федерализма. Те полномочия публичной власти, которые реализуются на местах, должны находиться в ведении местных властей, даже если они требуют значительных финансовых ресурсов. Для этого потребуется перераспределение финансов в российской бюджетной системе в пользу местных бюджетов, а также принятие нормативно-правовых актов, стимулирующих кадровое наполнение органов местного самоуправления.

## Литература

1. Валентина Матвиенко: «Нужно больше доходов оставлять в субъектах Федерации» [Электронный ресурс] // Бизнесонлайн. 2016. 19 июня. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/314269>.
2. Гунина Т.Г. Конституционно-правовой смысл понятия «учет мнения населения» // Научные труды. Российская академия юридических наук: сб. ст. М.: Юрист, 2015. С. 322–327.
3. Зикеев В.А. Технократизация местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: [https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya\\_mestnogo\\_samoupravleniya](https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya).
4. Нехайчук Д.В., Нехайчук Ю.С. Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджета муниципальных образований // Инновационная наука. 2017. № 03-1. С. 197–203.
5. Пенизев М.В. Реформа местного самоуправления 2022. «Не все так гладко в датском королевстве» [Электронный ресурс]. URL: [https://zakon.ru/blog/2022/01/13/reforma\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_2022\\_-\\_voprosy\\_k\\_zakonodatelyu](https://zakon.ru/blog/2022/01/13/reforma_mestnogo_samoupravleniya_2022_-_voprosy_k_zakonodatelyu).
6. Стенограмма Федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatiya-s-uchastiem-Komiteta/item/28286279>.
7. Таблица представленных поправок ко второму чтению законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 22.04.2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Zakonodatel'naya-deyatelnost-/Priority-zakonotvorcheskoj-deyatelnost/item/28481798>.
8. Чтобы помочь регионам, надо менять систему распределения налоговых доходов [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. 2020. 7 окт. URL: [https://finance.rambler.ru/other/449-72901/?utm\\_content=finance\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylinkhttps://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm\\_content=finance\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://finance.rambler.ru/other/449-72901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylinkhttps://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink).

---

ГУНИНА ТАТЬЯНА ГЕННАДЬЕВНА – старший преподаватель кафедры публичного права, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары ([gruneia@yandex.ru](mailto:gruneia@yandex.ru)).

---

Tatiana G. GUNINA

**TRANSITION TO A SINGLE-LEVEL SYSTEM MUNICIPALITIES:  
CONSEQUENCES FOR LOCAL GOVERNMENT**

**Key words:** *reforming local self-government, territories of municipalities, levels of local self-government, rural settlements, urban settlements, municipal districts, financing of local budgets, issues of local importance, staffing of municipal employees.*

*In 2022, a large-scale reform of local self-government began: a corresponding bill was submitted to the State Duma. It provides for the embedding of local self-government into a single system of public authority in the Russian Federation, reforming the territories of municipalities and the powers of local self-government. The article examines the problem of transition to a single-level model of local self-government with the rejection of the settlement level, proposed by the legislator.*

*Based on the analysis of the previous experience of municipal construction in the Russian Federation, foreign experience, statistical data, scientific concepts, expert opinions, the necessity of the presence of local governments at the level of settlements, the inadmissibility of liquidating the settlement level of local self-government is proved. The statement is substantiated that all the problems of the settlement level lie not in the organizational, but in the financial plane. The issue of the status of village elders and territorial public self-government bodies is raised in connection with their new powers and the need to increase this status from public amateur bodies to local governments.*

*It is argued that the transfer of powers of local self-government to state authorities will not lead to a more effective solution of issues of local importance, since it will not reduce the*

*costs of solving these issues, will not reduce the number of managerial personnel, but will only change the budget from which these expenses will be carried out, therefore, the solution of the issue - in the redistribution of public finances in favor of local budgets. The necessity of preserving settlements, the need to stop the process of reducing the number of municipalities, based on the geopolitical position of the Russian Federation, is substantiated. Ways of solving personnel and financial issues in order to preserve rural settlements are proposed.*

#### References

1. Valentina Matvienko: «Nuzhno bol'she dokhodov ostavlyat' v sub'ektakh Federatsii» [Valentina Matvienko: «We need to leave more income in the constituent entities of the Federation»]. Available at: <https://www.business-gazeta.ru/news/314269>.
2. Gunina T.G. *Konstitutsionno-pravovoy smysl ponyatiya «uchet mneniya naseleniya»* [Constitutional and legal meaning of the concept «taking into account the opinion of the population»]. In the collection: Scientific works. Russian Academy of Legal Sciences. Moscow, 2015, pp. 322–327.
3. Zikeyev V.A. *Tekhnokratizatsiya mestnogo samoupravleniya* [Technocratization of local self-government]. Available at: [https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizatsiya\\_mestnogo\\_samoupravleniya](https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizatsiya_mestnogo_samoupravleniya).
4. Nekhaychuk D.V., Nekhaychuk YU.S. *Zarubezhnyy opyt optimizatsii defitsita byudzheta munitsipal'nykh obrazovaniy* [Foreign experience in optimizing the budget deficit of municipalities]. *Innovatsionnaya nauka*, 2017, no. 03-1, pp. 197–203.
5. Penizev M.V. *Reforma mestnogo samoupravleniya 2022. «Ne vse tak gladko v datskom korolevstve»* [Local government reform 2022. «Not everything is so smooth in the Danish kingdom»]. Available at: [https://zakon.ru/blog/2022/01/13/reforma\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_2022\\_-\\_voprosy\\_k\\_zakonodatelyu](https://zakon.ru/blog/2022/01/13/reforma_mestnogo_samoupravleniya_2022_-_voprosy_k_zakonodatelyu).
6. *Stenogramma Federal'nykh ekspertnykh slushaniy «Ob aktual'nykh voprosakh munitsipal'nogo stroitel'stva i razvitiya zakonodatel'stva v sfere mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»* [Transcript of the Federal expert hearings «On topical issues of municipal construction and development of legislation in the field of local self-government in the Russian Federation»]. Available at: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatiya-s-uchastiem-Komiteta/item/28286279/>
7. *Tablitsa predstavlenykh popravok ko vtoromu chteniyu zakonoprojekta № 40361-8 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v yedinoy sisteme publichnoy vlasti» ot 22.04.2022 g.* [Table of the submitted amendments to the second reading of the bill No. 40361-8 «On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority» dated April 22, 2022]. Available at: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Zakonodatelnaya-deyatelnost-/Priority-zakonotvorcheskoj-deyatelnost/item/28481798>.
8. *Chtoby pomoch' regionam, nado menyat' sistemu raspredeleniya nalogovykh dokhodov* [To help regions, it is necessary to change the system of distribution of tax revenues]. Available at: [https://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm\\_content=finance\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copy-linkhttps://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm\\_content=finance\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copy-linkhttps://finance.rambler.ru/other/44972901/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink).

---

**TATIANA G. GUNINA – Senior Lecturer, Public Law Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (grunea@yandex.ru).**

---

**Формат цитирования:** Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 61–72. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/8>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-61-72.