

Научная статья  
УДК 332.145  
DOI 10.18101/2304-4446-2022-2-46-53

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ В СВЕТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

© **Дугарова Альбина Аюшеевна**  
кандидат политических наук, доцент  
albinabur@mail.ru

© **Родионова Дарья Николаевна**  
кандидат социологических наук, доцент  
rodar79@mail.ru

© **Мункуева Ирина Сергеевна**  
кандидат экономических наук, доцент  
mishka81@yandex.ru

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова  
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина 24а

**Аннотация.** В статье рассматривается проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», представленный в 2021 г. Принят Государственной думой РФ в первом чтении, однако из-за сложности и актуальности вопроса срок предоставления поправок продлен до 20 мая 2022 г. В данной статье отражены аспекты территориальной организации местного самоуправления в свете предстоящей реформы, выделены виды муниципальных образований (городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория города федерального значения). Авторы приходят к мнению, что концептуальным подходом при инициации муниципальной реформы на данном этапе является государственная теория МСУ, которая, с одной стороны, позволяет эффективно решать вопросы, с другой — может привести к отдалению власти от жителей муниципальных образований, особенно в отдаленных поселениях. В Республике Бурятия с учетом большой территории, низкой плотности населения необходимо проанализировать опыт других регионов и разработать собственную модель территориальной организации МСУ.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, публичная власть, реформа муниципального управления, территориальная организация МСУ, муниципальное образование, сельские поселения, территориальное самоуправление, Республика Бурятия.

**Для цитирования**

*Дугарова А. А., Родионова Д. Н., Мункуева И. С.* Территориальная организация местного самоуправления Республики Бурятия в свете муниципальной реформы // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2022. № 2. С. 46–53.

**Введение**

В конце 2021 г. в Государственную думу был представлен проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в еди-

ной системе публичной власти». Как отмечают авторы законопроекта, он разработан в связи с развитием положений обновленной Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в нашей стране.

Основной новацией, предлагаемой авторами проекта, является переход с двухуровневой модели местного самоуправления, которая была закреплена в 2003 г., на одноуровневую модель управления. Муниципальное образование не является административно-территориальной единицей. Таким образом, предусматривается новая система организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению, условно его можно назвать «количественным подходом».

В субъектах Федерации идет широкое обсуждение этого законопроекта, потому как до конца не понятен механизм его реализации. Если к 2028 г. должна быть «выстроена» одноуровневая модель органов муниципального управления, как быть с местными органами власти, у которых в ближайшее время заканчивается срок полномочий? Каков будет их срок полномочий? Что ожидает муниципальных служащих в плане профессиональной деятельности там, где будут упразднены муниципальные образования?

Особую тревогу этот законопроект вызывает в субъектах Федерации, где имеются территории с низкой плотностью населения и труднодоступными местностями, к которым мы можем отнести субъекты Дальневосточного и Сибирского федеральных округов, в том числе и Республику Бурятия. Ключевой вопрос заключается в том, чтобы власть, самая близкая к народу, не отделилась от самих жителей.

Таблица 1

**Виды муниципальных образований**

| Муниципальные образования по №131-ФЗ      |  | Муниципальные образования по проекту № 40361-8  |
|---|--|---|
| Муниципальный район                       |  | -   |
| Муниципальный округ                       |  | муниципальный округ   |
| Городской округ                           | без внутригородского деления                                       | городской округ   |
|   | с внутригородским делением   |   |
| Внутригородское муниципальное образование | внутригородская территория города федерального значения            | внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения |
|   | внутригородской район городского округа с внутригородским делением |   |
| Городское поселение                       |  | -   |
| Сельское поселение                        |  | -   |

В таблице 1 представлены виды муниципальных образований, которые имеют согласно действующему федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, и те, которые планируются в проекте № 40361-8<sup>1</sup>.

Таким образом видно, что в законопроекте предлагается упразднить муниципалитеты в виде городских и сельских поселений. По замыслу авторов законопроекта, одноуровневая организация местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению. Предлагаемый подход, учитывая высокую дотационность, а также широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений (в отдельных случаях вплоть до 100%), позволит повысить эффективность органов местного самоуправления, укрепить финансовую основу их деятельности<sup>2</sup>.

#### **Концептуальные идеи реформ местного самоуправления в России**

Исследователи местного самоуправления неоднократно изучали вопросы, касающиеся «согласования интересов государства с интересами местных сообществ, определение оптимальной границы — меры между централизацией и децентрализацией власти» [1, с. 138].

К основным концепциям местного самоуправления относятся общинная, хозяйственная, государственная, юридическая, дуалистическая, или государство-ведческо-общественная, теории. При этом необходимо отметить, что модели местного самоуправления, реализованные в той или иной стране, всегда имеют свои особенности.

Как отмечают Ц. Будаева, А. Дугарова, «правоприменительная практика натолкнулась на серьезные проблемы, которые были вызваны невозможностью четкого разграничения собственно местных (общинных) и государственных дел, а также из-за нереальности разграничения частноправных и публично-правовых функций управления обществом. Эта практика продемонстрировала невозможность полной изоляции местного самоуправления от государственных интересов и неизбежность присутствия государственных дел на уровне местного сообщества» [1, с. 140].

Рассмотрим подходы, анонсированные в реформах МСУ, последних лет. Концептуальная идея реформы местного самоуправления 2003 г. основывалась на шаговой доступности власти, избрании глав, депутатов на выборах разных уровней, организации двух типов муниципальных образований. Так, к 2009 г. в Российской Федерации было организовано 24 161 муниципальное образование, были проведены выборы глав, депутатов представительных органов МСУ, приняты

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект федерального закона № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: пояснительная записка к проекту федерального закона. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

уставы муниципалитетов и др. Можем предположить, что основой служила государствоведческо-общественная теория.

За двадцать лет во многих субъектах Российской Федерации активно начало действовать территориальное общественное самоуправление. Однако вопросы распределения полномочий между разными уровнями муниципалитетов, финансовая необеспеченность многих местных вопросов привели к постепенному сворачиванию идеи шаговой доступности. Свидетельством этому служат примеры Магаданской, Сахалинской, Калининградской, Московской областей, где упразднены муниципальные районы, соответственно там нет сельских и городских поселений, образованы городские округа. В Ставропольском крае районные муниципалитеты преобразованы в муниципальные округа. На 1 января 2021 г. в России насчитывается 20 303 муниципальных образования. По сравнению с 2009 г. количество муниципальных образований сократилось на 3 858.

Предлагаемый законопроект № 40361-8, по нашему мнению, в большей степени тяготеет к государственной теории местного самоуправления, подтверждением этого служит предполагаемое упразднение сельских и городских поселений, особенно ликвидация сельских поселений. Кроме того, неоднозначную реакцию в СМИ вызвала позиция законодателей, что «основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления» и вопрос об отрешении главы может решать руководитель субъекта.

В ст. 131 Конституции РФ в 2020 г. было введено положение, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Напомним, что в обновленной Конституции ст. 12 осталась без изменений: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Между тем мы изучаем проект закона об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. На наш взгляд, местное самоуправление осуществляется в едином публичном пространстве, поэтому об автономности, полной самостоятельности местного самоуправления говорить не приходится.

Как отмечает исследователь В. Гончаров, «российская модель местного самоуправления строится «сверху вниз» с момента учреждения института местного самоуправления в России в 1993 г., тогда как «нормальное» местное самоуправление должно исходить от населения, эволюционировать «снизу вверх» [2, с. 132].

Анализ истории развития местного самоуправления России показывает, что в нашей стране идет периодическое чередование двух противоборствующих тенденций. При доминировании государственной теории устанавливается жесткое государственное управление сверху донизу путем резкого ограничения прав местного самоуправления, подчинения интересов территорий интересам государства, вмешательства во внутренние дела местных сообществ и т. д. [3, с. 15].

Ослабление диктата центра, делегирование отдельных полномочий на уровень местного самоуправления, вовлечение местного сообщества в решение их про-

блем зачастую были вызваны необходимостью упреждения недовольства народных масс и удержания власти в целом [3, с. 15].

Широкое обсуждение проекта закона в субъектах Федерации, в государственных и общественных организациях, например Общероссийский конгресс муниципальных образований, дает надежду, что в законопроект будут внесены существенные изменения, которые позволят осуществлять местное самоуправление с учетом исторических реалий, традиций и объективных факторов. Надеемся, что в основу изменений будут заложены интересы местного сообщества.

#### **Модель местного самоуправления Республики Бурятия в свете муниципальной реформы**

О правовой неурегулированности отношений в сфере местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации, так и отдельных ее субъектов, в т. ч. и в законодательстве Республики Бурятия, отмечал В. Прокопьев еще в 2012 г. По его мнению, «наиболее существенными проблемами в рассматриваемой сфере являются:

- несовершенство регулирования федеральным законодательством вопросов территориальной организации местного самоуправления в зависимости от типа поселения, вследствие чего крупные города и небольшие сельские поселения наделены, по сути, одинаковым объемом полномочий;
- отсутствие в федеральном и республиканском законодательстве четкой правовой регламентации процедуры учета мнения населения при образовании, объединении, преобразовании и упразднении муниципальных образований;
- отсутствие четкого правового разграничения полномочий и компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти Республики Бурятия» [4, с. 155].

Эти недостатки, к сожалению, не устранены до сих пор. С одной стороны, они и привели к реформе муниципального уровня власти на современном этапе. Поэтому рассмотрим возможную модель местного самоуправления Бурятии в свете принятия проекта федерального закона № 40361-8.

Вследствие принятия этого закона в Республике Бурятия будет организовано 2 вида муниципальных образований: городские и муниципальные округа. Критериям соответствия городского округа, установленным проектом закона, на данный момент соответствуют муниципальные образования г. Улан-Удэ и г. Северобайкальска, плотность населения которых превышает 42,85 чел. на 1 км<sup>2</sup>, а муниципальные районы подлежат преобразованию в муниципальные округа. Сейчас в республике 286 муниципальных образований: 2 городских округа, 21 муниципальный район, 16 городских поселений, 247 сельских поселений. Таким образом, будет 2 городских округа и 21 муниципальный округ. Плотность населения в Баунтовском районе — 0,13 чел. на 1 км<sup>2</sup>, в Окинском — 0,21.

Вместе с тем в проекте закона не учитываются особенности административно-территориального устройства Республики Бурятия: обширная территория, значительная удаленность населенных пунктов от административного центра, труднодоступность отдельных территорий. Как отмечает Е. Жалсараева, «учитывая отдаленность некоторых муниципальных образований от центра, необходимо отметить и некоторую оторванность от общих процессов, происходящих в экономике региона в целом. Именно поэтому важно учесть особенности развития муниципалитетов при создании центров развития, так называемых точек роста, и

сформировать на их основе эффективные в экономическом плане агломерации» [5, с. 89].

На наш взгляд, в указанных условиях оптимальным вариантом является двухуровневая модель организации местного самоуправления, где первый уровень власти решает проблемы непосредственного жизнеобеспечения территории, а муниципальный район является координатором для сельских поселений и решает вопросы местного значения всего муниципального района.

Сегодня проблемы муниципалитетов возникают из-за острого дефицита бюджета. Именно отсутствие финансов приводит к некачественному решению вопросов местного значения, неисполнению возложенных на органы местного самоуправления обязанностей. Этот проект не решает финансовые проблемы муниципальных образований, не меняет финансовую основу местных бюджетов, из чего следует, что проблемы органов местного самоуправления останутся теми же, ответственность будет на муниципальных округах.

На наш взгляд, сельские и городские поселения дают больше возможностей населению участвовать в реальном самоуправлении, поэтому укрупнение муниципальных образований может привести к оттоку в административные центры, а далее к увеличению миграции в города и другие регионы. В будущем это может привести к тому, что реализуемые сейчас в рамках национальных проектов строительство школ, детских садов, открытие модульных библиотек, фельдшерско-акушерских пунктов в сельских поселениях могут стать невостребованными.

Комитет Государственной думы по региональной политике и местному самоуправлению отмечает следующий момент, что в соответствии с положениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации основным направлением пространственного развития нашего государства является, в частности, улучшение условий жизни жителей сельских населенных пунктов<sup>1</sup>. Полагаем, что данную позицию следует учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого уровня.

### **Заключение**

Рассмотрев отдельные аспекты предстоящей муниципальной реформы, следует отметить, что, с одной стороны, многие положения федерального закона №131-ФЗ до сих не разрешены, имеются проблемы, которые необходимо решать. Однако проект федерального закона № 40361-8 также не дает ясной картины, как будет развиваться местное самоуправление России в перспективе, поэтому необходимо всестороннее обсуждение, а также учет мнения экспертов и практиков муниципального управления.

Переход на одноуровневую модель МСУ без решения финансовых и организационных вопросов, на наш взгляд, может привести к проблеме ухудшения социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, особенно в сельской местности. В Республике Бурятия с учетом плотности населения, человеческого потенциала, исторических и иных традиций необходимо просчитать те или иные варианты преобразований муниципальных образований. Следует изу-

---

<sup>1</sup> Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/552378463>.

чить опыт тех регионов, которые перешли на одноуровневую модель местного самоуправления.

### Литература

1. Будаева Ц. Б., Дугарова А. А. Теоретические концепции местного самоуправления // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2012. № 2. С.138–144. Текст: непосредственный.
2. Гончаров В. И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: монография. Москва: Проспект, 2015. 272 с. Текст: непосредственный.
3. Дугарова А. А. Развитие местного самоуправления как политического института в условиях трансформации российского общества: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Улан-Удэ, 2012. 24 с. Текст: непосредственный.
4. Прокопьев В. Б. Анализ системы местного самоуправления в Республике Бурятия в процессе реформирования // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2012. № 2. С. 154–158. Текст: непосредственный.
5. Жалсараева Е. А. Роль муниципалитетов в реализации стратегии пространственного развития // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2020. № 4. С. 84–91. Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 05.04.2022; одобрена после рецензирования 29.04.2022; принята к публикации 04.05.2022

### TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF BURYATIA IN THE LIGHT OF MUNICIPAL REFORM

*Albina A. Dugarova*  
Cand. Sci. (Polit.), A/Prof.  
albinabur@mail.ru

*Darya N. Rodionova*  
Cand. Sci. (Sociol.), A/Prof.  
rodar79@mail.ru

*Irina S. Munkueva*  
Cand. Sci. (Econ.), A/Prof.  
mishka81@yandex.ru

Dorzhi Banzarov Buryat State University  
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia

*Abstract.* The article discusses the draft federal law "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" of 2021. It was adopted by the State Duma of the Russian Federation in the first reading, but by reason of the complexity and relevance of this issue, the term for submitting amendments has been extended until May 20, 2022. The article reflects the aspects of territorial organization of local self-government in the light of the upcoming reform, distinguishes the types of municipalities (urban district, municipal district, intra-city territory of a city with federal status). We have come to the conclusion that the conceptual approach to the initiation of municipal reform at this stage is the state theory of local self-government, which, on the one

hand, allows effectively resolving problems, and, on the other hand, can lead to the removal of power from residents of municipalities, especially in remote settlements. Taking into account the large territory and low population density in the Republic of Buryatia, it is necessary to analyze the experience of other regions and develop our own model of territorial organization of local self-government.

*Keywords:* local self-government, public authority, reform of municipal government, territorial organization of local self-government, municipal unit, rural settlements, territorial self-government, the Republic of Buryatia.

*For citation*

Dugarova A. A., Rodionova D. N., Munkueva I. S. Territorial Organization of Local Self-Government of the Republic of Buryatia in the Light of Municipal Reform. *Bulletin of Buryat State University. Economy and Management*. 2022; 2: 46–53 (In Russ.).

The article was submitted 05.04.2022; approved after reviewing 29.04.2022; accepted for publication 04.05.2022.