

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 342.26, 342.55

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.4.52>

О ФОРМИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ ПЕРВЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ (К 30-ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ)

© **Праскова С. В., 2024**

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия

Рассмотрен процесс формирования первых муниципальных образований в Иркутской области в период с 1995 по 1998 г. Отмечается, что в то время федеральное законодательство предоставляло субъектам Российской Федерации значительную дискрецию в части определения территориальной основы местного самоуправления (допускалась любая система муниципальных образований при минимально закрепленных требованиях к их территории). Выделены основные факторы, оказавшие влияние на принятие решения Иркутской области о формировании территорий муниципальных образований: 1) фактически имевшиеся территории местных сообществ; 2) политическая ситуация, связанная с избранием второго состава представительных органов регионального и муниципального уровней; 3) позиция местных органов власти. Отмечается, что фактически были созданы 37 муниципальных образований на уровне районов и городов областного подчинения. Сделан вывод, что шел выбор между реализацией модели одноуровневых муниципальных образований и сохранением двухуровневой системы территорий местных сообществ. Подчеркивается, что выбор районно-городской модели в официальных документах мотивирован тем обстоятельством, что на момент начала второй муниципальной реформы в России только эти территории местных сообществ имели собственные выборные органы власти, бюджет и собственность (на уровне территорий районного подчинения имелись только выборные главы местных администраций, иные признаки муниципального образования отсутствовали). Полагается, что не менее важной причиной этого решения была и сложность работы для областных органов с большим количеством муниципальных образований. Констатируется, что на том этапе вопрос о каком-либо качественном пересмотре фактически существовавших границ территорий местного самоуправления не поднимался и территории первых муниципальных образований Иркутской области получили свое закрепление в границах административно-территориальных единиц советского периода.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное устройство, территория местного сообщества, муниципальная реформа, административно-территориальное устройство, критерии территориальной организации, одноуровневая модель.

ON THE FORMATION OF THE TERRITORIES OF THE FIRST MUNICIPALITIES IN THE IRKUTSK REGION (FOR THE 30TH ANNIVERSARY)

© **Praskova S. V., 2024**

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

The article examines the process of formation of the first municipalities in the Irkutsk region in the period from 1995 to 1998. It is noted that at that time, federal legislation provided the subjects of the Russian Federation with considerable discretion in determining the territorial basis of local self-government. Any system of municipalities was allowed with minimum fixed requirements for their territory. The main factors that influenced the decision of the Irkutsk region on the formation of municipal territories are highlighted: 1) the actual territories of local communities; 2) the political situation related to the election of the second-convoction members of representative bodies at the regional and municipal levels; 3) the position of local authorities. In fact, 37 municipalities were created at the level of districts and cities of regional subordination. The author comes to the conclusion that there was a choice between the model of single-level municipalities or the preservation of a two-level system of territories of local communities. The choice of the district-city model in official documents is motivated by the fact that at the beginning of the second municipal reform in Russia, only these territories of local communities had their own elected authorities, budget and property. At the level of the territories of the district subordination, there were only elected heads of local administrations, there were no other attributes of a municipality. However, the author believes that an equally important reason for this decision was the complexity of work for regional authorities with a large number of municipalities. In conclusion, it is

stated that at that stage the question of any qualitative revision of the actually existing boundaries of local government territories was not raised. The territories of the first municipalities of the Irkutsk region received their consolidation within the boundaries of administrative-territorial units of the Soviet period.

Keywords: local government, municipal structure, territory of the local community, municipal reform, administrative-territorial structure, criteria of territorial organization, single-level model.

Введение

В ходе конституционной реформы 2020 г. положения Конституции РФ¹ об организации местного самоуправления подверглись существенным корректировкам. Одной из них стало изменение редакции ч. 1 ст. 131, из которой было исключено упоминание о городских и сельских поселениях как основе для территориальной организации местного самоуправления. Взамен впервые на конституционном уровне был закреплен термин «муниципальное образование» без указания на какие-либо критерии его формирования. В настоящий момент Конституция РФ закрепляет лишь отсылку к федеральному закону, предоставляя законодателю практически неограниченную дискрецию при определении видов и критериев формирования муниципальных образований².

Вероятно, отчасти предпосылкой этой неопределенности была «муниципальная полуреформа», которая была начата в 2019 г. путем введения в систему муниципального устройства муниципальных округов и закрепления жестких критериев для городских округов³. Приведение системы муниципальных образований в соответствие с вновь заданными критериями предполагалось завершить к 2025 г., но уже в течение 2020 г. в России было создано 74 муниципаль-

ципальных округа⁴. Останавливать этот процесс в связи с конституционной реформой не предполагалось, поскольку именно укрупнение муниципальных образований является основным стратегическим направлением пространственного развития России⁵. Этот тезис также подтверждается концепцией муниципального устройства, предложенной в законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁶, предполагающей переход на одноуровневую систему муниципальных образований посредством полного отказа от поселений. В настоящий момент Государственная Дума вернулась к работе над этим законом и планирует его принять в ближайшее время⁷. Однако именно в этой связи, на наш взгляд, принципиально важно переосмыслить уже имеющийся опыт формирования системы муниципальных образований.

Предлагаем обратиться к истории первичного создания муниципальных образований и выявить те факторы, которые привели к определению их территории. Сделать это в масштабах России достаточно сложно, и не только в силу разных пространственных и демографических

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 12.11.2024).

² Справедливости ради отметим, что неизменность формулировки ч. 1 ст. 131 Конституции РФ не стала препятствием для проведения двух муниципальных реформ, приведших к формированию концептуально разных систем муниципального устройства. А отказ от закрепления на конституционном уровне территориальной основы организации местного самоуправления не означает обязательности реформирования ныне существующих муниципальных образований. Однако при оценке конституционных поправок о местном самоуправлении в комплексе очевидна тенденция «к окончательному отходу от прямого конституционного регулирования статуса местного самоуправления и лиц, уполномоченных на его осуществление, к приоритету нормативного регулирования на уровне федеральных и региональных актов. Почти все положения главы 8 Конституции РФ привязаны к установлению особенностей реализации ее положений федеральным законом» [1, с. 1230].

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.11.2024).

⁴ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Минюста России. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202111.docx> (дата обращения: 12.11.2024).

⁵ В программных документах ставятся такие задачи, как повышение устойчивости системы расселения за счет развития опорных населенных пунктов, сельских территорий, учитывая плотность населения, различный характер освоения и использования таких территорий и пр. (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февр. 2019 г. № 207-р // Собр. законодательства РФ. 2019. № 7, ч. 2. Ст. 702), а также необходимость обеспечения экономической связанности городов с прилегающими к ним территориями, городских агломераций между собой, сокращение различий в качестве жизни в городах и сельской местности и др. (Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. указом Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637). Однако на практике эти задачи трансформируются в отказ от поселенческого уровня муниципальных образований.

⁶ Законопроект № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 12.11.2024).

⁷ См., например: Мухаметшина Е. К проекту закона о местном самоуправлении поступило 940 поправок // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/11/12/1074377-k-proektu-zakona-o-mestnom-samoupravlenii-postupilo-940-popravok> (дата обращения: 12.11.2024).

характеристик ее частей, но и поскольку для разных регионов формирование муниципальных образований началось в разное время и в разных политических и правовых условиях¹. Автор ограничивает свое исследование муниципальным устройством Иркутской области, но, как представляется, в значительной части краев и областей России ситуация была схожей.

Дополнительным стимулом к исследованию процесса формирования первых муниципальных образований в Иркутской области является тот факт, что в 2024 г. местное самоуправление в этом регионе отметило 30-летний юбилей², что заставляет вспомнить и оценить накопленный опыт.

Предпосылки создания первых муниципальных образований в Иркутской области

Задача первичного определения территорий муниципальных образований для государственных органов Иркутской области появилась в связи со вступлением в силу 1 сентября 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), который закрепил категорию муниципального образования в публичном праве и определил территориальные основы местного самоуправления.

Федеральный закон № 154-ФЗ использовал рамочное регулирование территории муниципального образования. Он повторял положения ч. 1 ст. 131 Конституции РФ⁴ о поселенческом принципе как основе организации местного самоуправления. Также закреплялось правило, что «территории муниципальных образований – городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и

других муниципальных образований – устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций» (ст. 12). Соответственно, допускалось формирование муниципального образования как в рамках административно-территориальных единиц советского периода, так и в иных территориях, которые могли быть созданы к этому моменту.

Более того, Федеральный закон № 154-ФЗ допускал возможность формирования как одноуровневой, так и двухуровневой системы муниципальных образований. Согласно п. 3 ст. 6 в случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований – уставом города. Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Таким образом, на тот момент федеральное законодательство предоставляло регионам очень широкие пределы усмотрения. Так, Е. В. Гриценко отмечала, что вопрос об «уровневости» муниципальных образований решался в региональном законодательстве [2, с. 305]. Именно вопрос выбора модели муниципального устройства составлял главную «дилемму» для субъектов Российской Федерации.

В Иркутской области на тот момент только начал действовать Устав Иркутской области 1995 г.⁵ (далее – Устав). В нем использовалась категория «местное сообщество», под которой понималось объединение граждан, постоянно проживающих в границах территориального образования, признанного территорией местного сообщества (п. 1 ст. 44). Понимание местного сообщества как коллективного субъекта права на осуществление местного самоуправления сыграло важную роль в качестве переходного понятия к юридической конструкции муниципального образования [2, с. 318].

Для обозначения пространственных пределов осуществления местного самоуправления

¹ Отдельные субъекты РФ (преимущественно республики) попросту игнорировали положения федерального законодательства об организации местного самоуправления. Так, в Республике Саха (Якутия) первые нормы о местном самоуправлении появились только в 1997 г., фактическая их реализация началась еще позже – к 1999 г. было создано всего 10 муниципальных образований. А массовое создание муниципальных образований началось лишь в 2002 г. [11].

² 27 марта 1994 г. в рамках поэтапной конституционной реформы прошли первые выборы в органы местного самоуправления в Иркутской области, назначенные постановлением главы администрации Иркутской области от 13 января 1994 г. № 9 (Вост.-Сиб. правда. 1994. 18 янв. (№ 12-13)). Эту дату, на наш взгляд, и следует считать в Иркутской области точкой отсчета реализации местного самоуправления как особого вида публичной власти.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // Рос. газ. 1995. 1 сент.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек. (№ 237).

⁵ Устав Иркутской области от 10 февр. 1995 г. // Вост.-Сиб. правда. 1995. 14 февр. (№ 29).

Устав в своей первоначальной редакции использовал категорию «территория местного сообщества» и содержал ее уникальное регулирование (п. 2 и 3 ст. 44). Эти положения требовали дополнительного регулирования в законах Иркутской области, которые так и не были приняты. Но они действовали вплоть до декабря 1998 г.¹ и оказали влияние на принятие решения об определении территории первых муниципальных образований.

Принципиально важно в этом плане, что уставные положения содержали дополнительные требования к территории местных сообществ, помимо учета исторических и иных местных традиций, а также мнения населения, предусмотренных Федеральным законом № 154-ФЗ (ст. 12).

Согласно п. 2 ст. 44 Устава территория местного сообщества должна была устанавливаться на основе учета также следующих принципов и критериев:

- размера территории и установленных нормативов обеспечения земельными ресурсами²;
- достаточности материальных и финансовых ресурсов для реализации задач местного самоуправления;
- способности местного сообщества самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать и исполнять местный бюджет.

Эти критерии требовали содержательной оценки состояния территорий и их реального потенциала самоуправляемости. Ведь вопрос придания той или иной территории статуса муниципального образования – это прежде всего вопрос эффективности управления на данной территории, ее экономической и финансовой обеспеченности, жизнеспособности и перспектив развития в качестве самоуправляющегося организма [3, с. 22].

Таким образом, в конце 1995 г. Иркутская область стояла перед серьезным выбором, и на ее решение оказывало влияние несколько основных факторов, представленных далее.

1. Фактическое состояние территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области. На 1 сентября 1995 г. в

¹ О внесении изменений и дополнений в Устав Иркутской области : закон Иркутской области от 7 дек. 1998 г. № 55-ОЗ // Вост.-Сиб. правда. 1998. 23 дек. (№ 250-251).

² Предполагалось, что такие нормативы будут устанавливаться постановлением губернатора Иркутской области на основе областных законов о местном самоуправлении и административно-территориальном устройстве [см.: 10, с. 124]. Но это положение так и не было реализовано.

Иркутской области существовало два типа территорий, на которых осуществлялось местное самоуправление:

1) территории местных сообществ – районы и города областного подчинения, в пределах которых действовали выборные представительные органы и мэры, имелись бюджет и ответственность;

2) территории административно-территориальных единиц низового уровня (поселки, сельские населенные пункты, сельсоветы), в пределах которых действовали выборные старосты (главы администраций), но иные признаки муниципальных образований отсутствовали.

Эта система сложилась в результате проведения первых муниципальных выборов в Иркутской области в 1994 г. на основе административно-территориального устройства советского периода.

2. Сроки проведения муниципальной реформы и политическая ситуация. Изначально Федеральный закон № 154-ФЗ устанавливал трехмесячный срок для приведения в соответствие с ним законодательства, в том числе регионального (ст. 62), но в дальнейшем этот срок был продлен до 14 месяцев³. В целях обеспечения прав граждан на осуществление местного самоуправления субъекты Российской Федерации должны были принять законы и урегулировать в них важнейшие вопросы организации местного самоуправления: определить муниципальные образования на своей территории, порядок изменения муниципального устройства, вопросы местного значения, дополняющие федеральный перечень, и др. Таким образом, на территории Иркутской области первично до 1 декабря 1995 г., а затем до 1 ноября 1996 г. должны были быть созданы муниципальные образования и правовая основа для осуществления местного самоуправления.

Одновременно Федеральный закон № 154-ФЗ предусматривал необходимость проведения выборов депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления для тех территорий, где они не были избраны ранее, в течение шести месяцев со дня его вступления в силу (затем срок был продлен до шестнадцати месяцев). В тех же территориях, где имелись избранные на момент его вступления в силу органы и должностные лица местного самоуправления, они

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 22 апр. 1996 г. № 38-ФЗ // Рос. газ. 1996. 25 апр.

должны были действовать до окончания срока полномочий (ст. 58).

В Иркутской области на тот момент действовали выборные думы и мэры районов и городов областного подчинения, а также выборные старосты (главы администраций) территорий районного подчинения. Полномочия депутатов дум должны были прекратиться в марте 1996 г. (так как они были избраны на 2 года), а полномочия выборных должностных лиц местного самоуправления – в марте 1998 г.

Таким образом, у Иркутской области был выбор: в кратчайшие сроки утвердить границы муниципальных образований и провести выборы депутатов уже в рамках формирования представительных органов вновь образованных муниципальных образований либо провести более тщательную работу по созданию муниципальных образований, но тогда возникал вопрос со сроком полномочий действующих депутатов.

До конца 1995 г. закон Иркутской области о местном самоуправлении принят не был, но был принят Закон Иркутской области от 14 декабря 1995 г. № 333 «О выборах в органы местного самоуправления Иркутской области»¹. Оставалось определить сроки выборов.

И эта ситуация не была уникальной. Во многих регионах России депутаты законодательных органов первого созыва и представительных органов местного самоуправления были избраны в начале 1994 г. на срок полномочий 2 года. В этой связи появилась позиция по поводу возможности продления срока их полномочий на 1 или 2 года, хотя правовых оснований для этого не было.

На уровне высших органов Иркутской области велась активная полемика о сроках проведения выборов, в первую очередь, конечно, региональных. Депутаты Государственной Думы от Иркутской области обращались к губернатору Иркутской области и председателю Законодательного Собрания Иркутской области с предложением провести выборы в 1996 г., ссылаясь на необходимость соблюдения важнейшего демократического принципа – периодичности выборов. Предлагалось совместить выборы депутатов Законодательного Собрания Иркутской области с выборами Президента РФ². В итоге это решение и было принято в отношении выборов

регионального и местного уровня – они прошли 16 июня 1996 г. Срок полномочий депутатов регионального и местного уровней был продлен лишь на 3 месяца – до начала работы вновь избранного состава. Второй состав депутатов на обоих уровнях был избран уже на срок 4 года.

3. *Позиция органов местного самоуправления.* В науке неоднократно отмечалось, что одной из основных целей отделения местного самоуправления от государства в начале 90-х гг. было снижение политической роли регионов (или, по крайней мере, придание местному самоуправлению самостоятельного – по отношению к регионам – политического значения) [см., например: 7, с. 2]. И эта цель была в значительной степени достигнута. Эффект «парада суверенитетов» имел место не только на региональном уровне, но и существенно отражался на местном. Отношения между вновь разделенными уровнями областной и местной власти складывались непросто³.

На местном уровне власти в Иркутской области были как сторонники признания муниципальными образованиями только районов и городов областного подчинения, так и сторонники обособления отдельных населенных пунктов. Основной предпосылкой второго подхода служило то обстоятельство, что выборные главы администраций действовали на уровне отдельных населенных пунктов и сельсоветов, имели свой административный персонал и финансировались по смете.

Некоторые муниципальные образования в Иркутской области не стали ждать решения государственных органов и заявили свою волю самостоятельно.

Федеральный закон № 154-ФЗ предусматривал, что вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации, до принятия соответствующих законов могут регулироваться уставами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Конституцией

³ Для Иркутской области были характерны многочисленные конфликты между областными и местными органами власти. Ярким примером чего является иск Думы и администрации г. Иркутска к Законодательному Собранию Иркутской области и губернатору Иркутской области о признании недействительными ряда положений Закона Иркутской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Иркутской области». Представители г. Иркутска посчитали умалением самостоятельности местного самоуправления требование согласования с областными органами власти вопросов назначения на должность и освобождения от должности начальников финансовых управлений городов и районов, утверждения положений финансовых управлений городов и районов. Суды встали на сторону органов местного самоуправления, и их правоту подтвердил Верховный Суд РФ в своем решении по делу № 66-195-4 [См.: 4].

¹ Вост.-Сиб. правда. 1996. 10 янв. № 5 (22592).

² Иркутская область в 1996 году. В зеркале прессы // Иркипедия : энциклопедия и новости Приангарья. URL: http://irkipedia.ru/content/irkutskaya_oblast_v_1996_godu_v_zerkale_pressy (дата обращения: 12.11.2024).

РФ и данным Федеральным законом (п. 1 ст. 57). Это положение давало возможность органам местного самоуправления самостоятельно объявить соответствующую территорию местного сообщества муниципальным образованием.

Первым таким документом в Иркутской области стал Устав городского самоуправления в г. Иркутске, который был утвержден решением Думы г. Иркутска в августе 1995 г.¹ Строго говоря, он был принят раньше Федерального закона № 154-ФЗ и базировался на положениях Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации»². Но уже в своей первоначальной редакции его статья 8 провозглашала г. Иркутск муниципальным образованием. Устав был зарегистрирован Законодательным Собранием Иркутской области³.

Затем решением Думы Ангарского муниципального образования в апреле 1996 г. был утвержден Устав Ангарского муниципального образования⁴, которым Ангарский район был определен как муниципальное образование. Границы Ангарского муниципального образования позднее были установлены также законом Иркутской области⁵.

По этому пути пытались пойти и другие территории, о чем будет сказано ниже.

Таким образом, на конец 1996 г., когда заканчивался переходный период второй российской муниципальной реформы, в Иркутской области существовало три вида территорий, на которых осуществлялось местное самоуправление:

1) районы и города областного значения Иркутской области, в рамках которых были сформированы выборные органы местного самоуправления (думы и мэры), имелись местный бюджет и муниципальная собственность;

2) территории районного подчинения (города и поселки районного подчинения, сельсоветы), в рамках которых действовали выборные главы администраций, но иные элементы муниципального образования отсутствовали;

3) муниципальное образование «Город Иркутск» и Ангарское муниципальное образование, определившие свой статус самостоятельно в своих уставах.

Создание первых муниципальных образований в Иркутской области

До окончания переходного периода муниципальные образования в Иркутской области так и не были созданы.

В ноябре 1996 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁶, предусматривший ряд принудительных положений об организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, если они самостоятельно к этому времени не приняли соответствующие законы. Краеугольным камнем этого уникального закона было проведение выборов в органы местного самоуправления, поскольку в некоторых субъектах Российской Федерации они так и не состоялись. Но в Иркутской области муниципальные выборы к тому моменту прошли уже дважды. Однако Федеральный закон содержал правила и в отношении определения территории муниципальных образований. Согласно его статье 2 в субъектах Российской Федерации, не установивших в своих законах норм, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, муниципальными образованиями являются в соответствии с существующим административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации районы, города, районы в городах, имеющих районное деление, поселки, сельские округа (сельсоветы), иные населенные пункты или территории, в которых на день вступления в силу Федерального закона № 154-ФЗ местное самоуправление осуществлялось в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Поскольку до 1 ноября 1996 г. границы муниципальных образований в Иркутской области не были установлены, эта норма обязывала признать муниципальными образованиями районы и города областного подчинения, так как они соответствовали всем признакам муниципальных образований. Однако по-прежнему открытым оставался вопрос о создании муни-

¹ Устав городского самоуправления в городе Иркутске, утвержден решением Городской Думы г. Иркутска от 4 авг. 1995 г. № 120-гД // Вост.-Сиб. правда. 1995. 11 окт. (№ 234-235).

² О местном самоуправлении в РСФСР : закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

³ Постановление Законодательного собрания Иркутской области от 21 сент. 1995 г. № 13\13-ЗС // Вост.-Сиб. правда. 1995. 11 окт. № 234-235.

⁴ Устав Ангарского муниципального образования, утвержден решением Думы Ангарского муниципального образования от 9 апреля 1996 г. № 145 // Официально документ опубликован не был. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об установлении границ Ангарского муниципального образования : закон Иркутской области от 17 янв. 1997 г. № 1-ОЗ // Вост.-Сиб. правда. 1997. 30 янв. (№ 19 (22867)).

⁶ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федер. закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // Рос. газ. 1996. 4 дек. (№ 232).

ципальных образований на уровне территорий районного подчинения.

Муниципальные образования в Иркутской области были созданы только спустя еще один год – Законом Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области»¹ (далее – Закон № 44-оз), который был принят и вступил в силу в декабре 1997 г.²

Закон № 44-оз являлся, пожалуй, единственным нормативным правовым актом за всю 30-летнюю историю развития местного самоуправления в Иркутской области, который действительно комплексно регулировал осуществление местного самоуправления. Он содержал много оригинальных положений, не имевших аналогов на федеральном уровне, в том числе в части территориальной основы.

Определению территории муниципальных образований была посвящена ст. 99 Закона № 44-оз. Она не только закрепляла перечень территорий, наделенных статусом муниципальных образований, но и содержала объяснение такого решения. Со ссылкой на Устав Иркутской области 1995 г. указывалось, что муниципальными образованиями признаны только такие территории местных сообществ, где учреждены выборные органы местного самоуправления и имеются местные бюджеты (как части консолидированного бюджета области). Таким образом, статусом муниципальных образований были наделены территории местных сообществ, которые соответствовали всем признакам муниципальных образований. Так, согласно абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона № 154-ФЗ, муниципальным образованием признавались городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Территории районного подчинения, в которых действовали выборные органы местного самоуправления, муниципальными образования-

ми признаны не были. И эта позиция вызывала сопротивление как до принятия Закона № 44-оз, так и после его вступления в силу. Наиболее ярким примером такого конфликта является «мегетское дело».

Поселок Мегет с прилегающей к нему территорией вошел в состав Ангарского района только в начале 1993 г., когда этот район был создан³. Прежде он находился в составе Иркутского района. В 1994 г. сроком на 4 года был избран глава администрации пос. Мегет. А в 1997 г. Мегет стал претендовать на статус муниципального образования. Постановлением главы администрации пос. Мегет Ангарского муниципального образования от 13 февраля 1997 г. № 34 были назначены выборы в поселковый представительный орган, которого на тот момент не существовало. Это решение обосновывалось ссылкой на п. 7 Положения об основах организации местного самоуправления в Иркутской области, утвержденного постановлением главы администрации Иркутской области от 13 января 1994 г. № 9⁴. Данным пунктом предусматривалось, что в городских и сельских поселениях с населением более 5 тыс. человек выборными органами местного самоуправления являются мэр и дума. Учитывая, что на тот момент в пос. Мегет проживало более 8 тыс. жителей, глава администрации посчитал необходимым сформировать представительный орган. Можно предположить, что в дальнейшем глава администрации планировал принятие устава, которым был бы закреплён статус пос. Мегет как муниципального образования.

Однако администрация Ангарского муниципального образования не согласилась с таким решением и обратилась в Уставную палату Иркутской области⁵ с вопросом о признании постановления главы администрации пос. Мегет и п. 7 Положения об основах организации

³ Об образовании Ангарского района : решение Малого Совета Иркутского областного Совета народных депутатов № 15/9-МС от 20 янв. 1993 г. // Ведомости Иркутского областного СНД. 1993. 18 марта (№ 3).

⁴ О положениях о Законодательном собрании области, о местном самоуправлении, о назначении выборов в эти органы и голосования по проекту Устава области : постановление главы администрации Иркутской области от 13 янв. 1994 г. № 9 // Вост.-Сиб. правда. 1994. 18 янв. (№ 12-13).

⁵ На момент возникновения спора в Иркутской области действовала Уставная палата Иркутской области, которая была создана на основании положений Устава (ст. 56) и являлась экспертно-консультативным органом области, создаваемым в целях обеспечения соответствия принятых законов области и иных областных нормативных правовых актов и актов местного самоуправления, а также действий должностных лиц Уставу и законам области. Заключение Уставной палаты носило рекомендательный характер.

¹ О местном самоуправлении в Иркутской области : закон Иркутской области от 15 дек. 1997 г. № 44-оз // Вост.-Сиб. правда. 1997. 20 дек. (№ 252-253).

² Иркутская область в целом была и остается чрезвычайно консервативной в решении территориальных вопросов. За 30-летний постсоветский период количество территориальных изменений организации публичной власти на местном уровне в Иркутской области минимально. Неудивительно, что и вопрос о создании первых муниципальных образований решался долго и как таковых изменений границ территорий при этом не произошло.

местного самоуправления в Иркутской области не соответствующими Уставу.

Рассмотрев дело, Уставная палата дала заключение¹, в котором оставила без рассмотрения вопрос о соответствии постановления главы администрации пос. Мегет Уставу Иркутской области, поскольку постановление не являлось нормативным правовым актом. Одновременно она признала п. 7 Положения в части установления норматива численности населения городского и сельского поселения для образования представительного органа местного самоуправления не соответствующим п. 1 ст. 46 Устава. Решение было основано на положениях Федерального закона № 154-ФЗ и Устава, предусматривавших право на осуществление местного самоуправления вне зависимости от численности населения. А право жителей пос. Мегет было признано реализованным при избрании представительного органа Ангарского муниципального образования.

В результате пос. Мегет не приобрел статуса муниципального образования.

Этот конфликт не был единственным, что вынудило областного законодателя в 1998 г. утвердить официальное толкование ч. 1 ст. 99 Закона № 44-оз отдельным Законом Иркутской области². В этом акте признание соответствующих территорий муниципальными образованиями было мотивировано наличием признаков муниципальных образований только у территорий местных сообществ уровня районов и городов областного значения. Констатировалось, что в отношении этих территорий требовалось лишь их юридическое оформление и утверждение границ. Однако в дополнение к этим вышеобсуждавшимся аргументам областной законодатель мотивировал свое решение необходимостью соблюдения одноуровневости муниципальных образований и недопустимостью подчинения одного муниципального образования другому. Утверждалось, что городские и районные муниципальные образования обладают равным ста-

тусом, они не подчинены друг другу, обладают одинаковым объемом полномочий для решения вопросов местного значения на подведомственных им территориях. Территории районного подчинения не упоминались.

В этой связи следует отметить, что мнение об одноуровневости муниципального устройства на основании Федерального закона № 154-ФЗ достаточно распространено и в науке [9, с. 217]. Однако оно не соответствует действительности.

Как было сказано выше, Федеральный закон № 154-ФЗ давал регионам широкие пределы усмотрения при определении территориальной основы местного самоуправления. И субъекты Российской Федерации действительно по-разному подошли к этому вопросу. По результатам второго этапа развития муниципального устройства в России сформировалось три основные модели муниципального устройства:

1) *поселенческая*, в соответствии с которой все городские и сельские населенные пункты признавались муниципальными образованиями, а объединения населенных пунктов – районы зачастую рассматривались как территориальный уровень государственной власти. Модель была реализована почти в 20 субъектах Российской Федерации, из них в 11 регионах созданы территориальные органы государственной власти, т. е. существовала двухуровневая модель государственной власти;

2) *районная, или административно-территориальная*: одноуровневая, когда только районы и крупные города признавались муниципальными образованиями. Была реализована примерно в 46 субъектах Российской Федерации;

3) *двухуровневая модель*: и населенные пункты, и их объединения (районы) получили статус муниципальных образований. Получила распространение более чем в 20 субъектах Российской Федерации [2, с. 301–306].

Однако в Иркутской области победила концепция административно-территориальной (районно-городской) модели. Позже Е. В. Гриценко и А. В. Мадьярова, входившие в число авторов Закона № 44-оз, писали, что многоуровневость, когда в границах одного муниципального образования может находиться другое муниципальное образование, допустима, но требует разграничения предметов ведения, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов между ними. И делали вывод, что «матрешечный принцип» территориальной организации не оправдал себя даже на

¹ По делу о проверке соответствия пункта 7 Положения об основах организации местного самоуправления в Иркутской области, утвержденного постановлением главы администрации Иркутской области № 9 от 13.01.1994, и постановления главы администрации поселка Мегет Ангарского муниципального образования № 34 от 13.02.1997 «О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления» частям 1 и 2 статьи 46 Устава Иркутской области: заключение Уставной палаты Иркутской области от 30 апреля 1997 г. // Документ опубликован не был. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Акт-толкование части 1 статьи 99 Закона Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области»: закон Иркутской области от 30 марта 1998 г. № 8-оз // Вост.-Сиб. правда. 1998. 7 апр. (№ 68).

государственном уровне (область и входящий в ее состав автономный округ), тем более вряд ли его целесообразно переносить на уровень местного самоуправления [3, с. 24].

Вероятно, на тот момент создание двухуровневой системы муниципальных образований в Иркутской области было просто признано нецелесообразным. Причин такого решения множество. К их числу, безусловно, можно отнести и соблюдение уставных принципов достаточности материальных и финансовых ресурсов для реализации задач местного самоуправления и способности местного сообщества самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать и исполнять местный бюджет, о чем было сказано выше. Но, как представляется, основная причина была иной – это сложность взаимодействия региональных органов власти с большим количеством муниципальных образований¹.

Одновременно можно с уверенностью утверждать, что какой-либо работы по принципиальному изменению фактически существовавших границ территорий местных сообществ на тот момент не велось. Любые социально-экономические обоснования готовились только в контексте выбора между одно- и двухуровневой системой муниципальных образований.

Впрочем, возможность получения статуса муниципального образования другим территориям Иркутской области все-таки была предоставлена. Во-первых, ч. 2 ст. 99 Закона № 44-оз признавала территории местных сообществ, образованных после вступления в силу Устава Иркутской области, в которых отсутствуют местные бюджеты (как части консолидированного бюджета области), внутримunicipальных образованиями соответствующих муниципальных образований, в границах которых они расположены. Во-вторых, та же часть предусматривала, что внутримunicipальные образования могут приобретать статус муниципальных образований в порядке, предусмотренном данным Законом.

Не имея возможности в рамках настоящего исследования подробно остановиться на конструкции внутримunicipального образования, отметим лишь, что это было уникальное правовое регулирование, созданное в Иркутской обла-

сти. Такое образование предусматривалось как территориальное образование, не являющееся муниципальным образованием и подчиненное муниципальному образованию. Создаваться оно должно было муниципальным образованием самостоятельно без какого-либо участия региональной власти (ст. 22 Закона № 44-оз). Авторы этой конструкции характеризовали ее как «иную форму организационно-управленческой автономии» в противовес многоуровневой системе муниципальных образований [Там же, с. 24].

Таким образом, территориям районного подчинения предоставлялась возможность получить статус муниципального образования посредством прохождения двух этапов: 1) институционализации в уставе соответствующего муниципального образования в качестве внутримunicipального образования; 2) разъединения с родовым муниципальным образованием (выделение или разделение – ст. 15 Закона № 44-оз). Это был в некотором смысле компромиссный вариант.

В иркутской муниципальной практике этого периода имелся опыт создания внутримunicipальных образований.

Прежде всего, этот институт нашел применение в уставе Черемховского городского муниципального образования², которое представляло собой объединение двух городов: Черемхово и Свирска (находятся на расстоянии 30 км и не имеют общей границы). В составе Черемховского городского муниципального образования решением Думы было создано внутримunicipальное образование «Город Свирск». Ему был посвящен отдельный раздел VII Устава. Предусматривалось создание администрации г. Свирска, являющейся структурным подразделением единой администрации муниципального образования, управление ею осуществлял глава администрации – заместитель главы администрации Черемховского муниципального образования. За администрацией г. Свирска закреплялись полномочия, смета, имущество, признавались статус юридического лица и возможность действовать от своего имени. Таким образом, это была наиболее автономная часть в муниципальных образованиях Иркутской области.

Схожая, но несколько иная концепция была применена в Шелеховском муниципальном образовании. Шелеховский район был образован

¹ Так, Е. С. Шугрина приводит пример Оренбургской области, где уже в процессе составления и принятия областного бюджета стало очевидно, что взаимоотношения областной государственной власти с 578 муниципальными образованиями требуют огромных усилий и затрат. В результате было принято решение о переходе на одноуровневую модель [13, с. 93].

² Устав Черемховского городского муниципального образования (принят Решением Думы Черемховского городского муниципального образования от 17 сент. 1998 г. № 19/1-ДГ) // Черемховский рабочий. 1998. 27 окт.

в 1993 г. на основе г. Шелехова, которому передали в подчинение 5 сельсоветов, прежде входивших в состав Иркутского района. В результате имел место дисбаланс в численности жителей между городом и районом¹. Сельское население района неоднократно обращалось к областным органам власти с жалобами на недостаточное внимание к своим проблемам со стороны единых местных органов власти. В этой связи решением Думы г. Шелехова № 79 от 8 апреля 1998 г. внутримunicipальными образованиями в границах Шелеховского муниципального образования были признаны пос. Большой Луг, села Олха, Подкаменная, Баклаши, Шаманка вместе с территориально-подчиненными им населенными пунктами². Фактически все сельсоветы, введенные в состав Шелеховского района в 1993 г., были признаны внутримunicipальными образованиями.

Кроме того, имелся способ получить статус муниципального образования и для любой другой территории. Как справедливо указывала Е. В. Гриценко, территорией муниципального образования могла стать не только территория административно-территориальных образований, признанных таковыми на момент вступления в силу Закона № 44-оз. Это и иные типы территорий, в границах которых могли быть созданы муниципальные образования в соответствии с установленными Законом № 44-оз процедурами слияния, разделения и выделения. Перечень таких территорий в законе не приводился, следовательно, являлся открытым [8, с. 26].

Однако ни одно из внутримunicipальных образований Иркутской области или же иных территорий не прошло путь до получения статуса муниципального образования.

Возможно, для этого не хватило времени. В 2003 г. началась третья российская муниципальная реформа. Муниципальные образования Иркутской области, созданные в 1997 г., просуществовали в неизменном виде до 2005 г.

Характеристика территорий первых муниципальных образований Иркутской области

Территорию первых муниципальных образований Иркутской области следует оценить с

точки зрения их соотношения с населенными пунктами и административно-территориальным устройством. В этой связи необходимо пояснить, что все изменения муниципального устройства в Иркутской области происходили изолированно от административно-территориального устройства области. Последнее было «заморожено» по состоянию на начало 90-х гг. XX в. на 20 последующих лет³. А потому уже для этапа формирования первых муниципальных образований Иркутской области требуется их соотношение с административно-территориальными единицами.

Всего было создано 37 муниципальных образований⁴, которые можно разделить на 4 группы:

1. *Муниципальные образования в границах города областного подчинения*⁵. Территориально они включали в себя только один населенный пункт, который являлся административным центром района, представлявшего собой самостоятельное муниципальное образование. Исключение составлял лишь г. Саянск, находившийся в границах Зиминского района, но не являвшийся центром района. Административным центром Зиминского района являлся другой город областного подчинения – Зима.

2. *Муниципальные образования в границах города областного подчинения и иных населенных пунктов*⁶ состояли из нескольких населенных пунктов, не имевших между собой общих границ. Эти территории являлись рудиментом советского административно-территориального устройства, когда базовым принципом разделения городских и сельских местностей и населенных пунктов был характер занятости населения, исходивший из дихотомии сельского хозяйства и иной деятельности. Поэтому городские населенные пункты предпочтительно отдавали в

³ Первый закон Иркутской области, регулирующий административно-территориальное устройство, был принят лишь в 2010 г. – уже после объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (Об административно-территориальном устройстве Иркутской области : закон Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ // Областная. 2010. 25 июня (№ 71)), т. е. уже после завершения третьей российской муниципальной реформы.

⁴ Следует оговориться, что на тот момент административно-территориальное и муниципальное устройство Усть-Ордынского Бурятского автономного округа уже строилось им самостоятельно. Хотя процессы, проходящие там, были схожи с процессами в Иркутской области. Поэтому в рамках данного этапа формирования муниципального устройства Иркутской области 6 районов, входивших в состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и ранее учитывавшихся в административно-территориальном делении Иркутской области, нами не рассматриваются.

⁵ Города Братск, Зима, Тулун, Иркутск, Саянск, Усолье-Сибирское, Усть-Илимск.

⁶ Город Нижнеудинск с г. Алзатаем, г. Тайшет с г. Бирюсинском и рабочим пос. Юрты, г. Черемхово с г. Свирском.

¹ Этот дисбаланс сохраняется и сейчас. Так, на 1 января 2024 г. в г. Шелехове проживает 40 666 человек, а в остальной части Шелеховского муниципального района – 23 017 человек.

² См.: п. 3 ст. 7 Устава Шелеховского муниципального образования (утв. Решением Шелеховской Думы от 27 янв. 1999 г. № 116) // Шелеховский вестник. 1999. 16 марта.

подчинение другим городским населенным пунктам, хотя территориально они все находились в границах сельского района. Все указанные пары (тройки) населенных пунктов не имели между собой общих границ, хотя и составляли территорию одного муниципального образования. При этом все города областного подчинения выполняли функции административных центров для районов, являвшихся самостоятельными муниципальными образованиями.

3. *Муниципальные образования в границах района Иркутской области и города областного подчинения*¹. В состав этих территорий входили 2 административно-территориальные единицы областного подчинения: район и город. По разным причинам для них в 1994 г. были сформированы единые органы местного самоуправления, а затем и единое муниципальное образование².

4. *Муниципальные образования в границах района Иркутской области*³. Основная часть административно-территориальных единиц советской системы, а затем и муниципальных образований.

Муниципальные образования первой и второй группы формировали с муниципальными образованиями из четвертой группы «парные территории»⁴ – когда в рамках географически единого пространства имелось две единицы

верхнего уровня административно-территориального устройства (район и город областного подчинения) и два (а то и три) муниципальных образования. В то время как в рамках муниципальных образований третьей группы в пределах единого географического пространства существовало две единицы верхнего уровня административно-территориального устройства (район и город областного подчинения), но одно муниципальное образование.

Из 37 муниципальных образований того периода только в 14⁵ территория представляла собой единое географическое пространство, в пределах которого существовали только одно муниципальное образование и только одна административно-территориальная единица верхнего уровня, и при этом такое муниципальное образование не выполняло функцию административного центра для другого муниципального образования.

В целом же взятые в соотношении муниципальное и административно-территориальное устройство того периода представляли собой нелогичную и отчасти слабофункциональную систему, существование которой объяснялось исторической преемственностью и конкретными обстоятельствами, но никак не продуманной концепцией.

Выводы

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать вывод, что при формировании муниципальных образований Иркутской области в 1997 г. учет экономических факторов развитости территории, численный или этнический состав населения, наличие транспортной инфраструктуры, иные характеристики соответствующих территорий учитывались лишь в контексте существующих административно-территориальных единиц, т. е. речь шла о выборе между существующими территориальными единицами. А вопрос о принципиальном изменении существующих границ и создании принципиально новых территорий не обсуждался.

На тот момент в центре внимания был только вопрос об уровнях муниципального устройства. Он обсуждался и порождал конфликты. С точки зрения же географических характеристик границы первых муниципальных образований Иркутской области являются границами советского административно-территориального

¹ Ангарское муниципальное образование, г. Бодайбо с Бодайбинским районом, г. Усть-Кут с Усть-Кутским районом, г. Шелехов с Шелеховским районом.

² Здесь следует подчеркнуть, что, несмотря на то, что в этих территориях города входили в состав районов, в рамках административно-территориального устройства они сохраняли статус городов областного подчинения. Эта особенность обусловлена порядком создания таких районов: фактически крупным городам в подчинение было передано некоторое количество сельсоветов, отделенных от прилегающих районов. При этом города сохраняли свой доминирующий статус, а численность их населения превышала численность сельского населения. Один из примеров такого непропорционального соотношения городского и сельского населения описан нами выше – г. Шелехов и Шелеховский район. Но наиболее ярким примером дисбаланса являлось Ангарское муниципальное образование, в котором сельское население составляло менее 5 % от общего числа жителей муниципального образования. Остальные являлись жителями г. Ангарска. Так, по результатам Всероссийской переписи населения 2010 г. в г. Ангарске проживало 233 567 человек, а в остальной части Ангарского муниципального образования – 12 010 человек [5, с. 10]. Этот дисбаланс стал в дальнейшем проблемой третьего этапа развития муниципального устройства Иркутской области.


³ Балаганский, Братский, Жигаловский, Заларинский, Зиминский, Иркутский, Казачинско-Ленский, Катангский, Качугский, Киренский, Куйтунский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Нижнеудинский, Ольхонский, Слюдянский, Тайшетский, Тулунский, Усольский, Усть-Удинский, Усть-Илимский, Черемховский, Чунский.

⁴ Город Братск и Братский район, г. Зима и Зиминский район, г. Иркутск и Иркутский район, г. Нижнеудинск и Нижнеудинский район, г. Тайшет и Тайшетский район, г. Тулун и Тулунский район, г. Усолье-Сибирское и Усольский район, г. Усть-Илимск и Усть-Илимский район, г. Черемхово и Черемховский район.

⁵ Балаганский, Жигаловский, Заларинский, Казачинско-Ленский, Катангский, Качугский, Киренский, Куйтунский, Мамско-Чуйский, Нижнеилимский, Ольхонский, Слюдянский, Усть-Удинский, Чунский районы.

деления районно-городского уровня. Иначе говоря, в результате второй муниципальной реформы территории, на которых осуществлялось местное самоуправление в Иркутской области, существенных изменений не претерпели.

Сама по себе такая ситуация вполне типична для регионов России. И на тот момент предметность фактически существовавших границ еще не вызывала озабоченности. Но в дальнейшем в 2004 г. эти же территории за отдельными исключениями были преобразованы в муниципальные районы и городские округа. А в настоящий момент происходит их же трансформация в муниципальные округа.

Однако эти территориальные единицы (каким бы статусом они ни наделялись) в абсолютном своем большинстве были сформированы даже не в конце XX в., а ранее. С тех пор их демографические, экономические и иные социальные характеристики качественно изменились¹. А это требует не изменения статуса территориальных единиц, а кардинального пересмотра их границ и системы, для чего необходимы комплексный анализ характеристик всей территории Иркутской области и выработка научно обоснованных критериев ее зонирования. Вместе с тем в настоящий момент (впрочем, как и ранее) со стороны государства не наблюдается не только политики по реализации такого подхода для определения территорий муниципальных образований, но и какого-либо интереса к проблеме. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безруков А. В., Кожевников О. А. Российский федерализм и местное самоуправление: тенденции соотношения и перспективы развития // *Baikal Research Journal*. 2023. Т. 14, № 3. С. 1221–1235. DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1225-1235.
2. Гриценко Е. В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2001. 443 с.
3. Гриценко Е. В., Мадьярова А. В. Правовое регулирование порядка определения территории территориальной организации местного самоуправления: некоторые проблемы // *Сибирский юридический вестник*. 1998. № 3(3). С. 21–31.
4. Из судебной практики: Определение Верховного Суда РФ, касающееся конституционных прав органов местного самоуправления // *Государство и право*. 1996. № 3. С. 1–7.

¹ Иркутские исследователи постоянно обращаются к тематике экономических и демографических характеристик территорий в Иркутской области. Например, Е. А. Колодина указывает на «обезлюживание» периферийных территорий. В обоснование чего указывает, что в Иркутской области существует 77 поселений с численностью населения менее 500 человек [6, с. 165]. Г. А. Цыкунов подчеркивает, что Иркутская область является лидером в Сибири по количеству монопоселений и численности жителей в них. Все они столкнулись с кризисом градообразующих предприятий и стали превращаться в депрессивные территории [12]. Однако это лишь маленькие части большой проблемы, которая требует комплексного и многофакторного исследования.

5. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года по Иркутской области : статистический бюллетень. Иркутск : Иркутскстат, 2012. 52 с.

6. Колодина Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // *Известия Байкальского государственного университета*. 2017. Т. 27, № 2. С. 161–170. DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170.

7. Лексин И. В. Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2011. № 29. С. 1–9.

8. Научно-практический комментарий к закону Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области» / Законодательное собрание Иркутской области, Гос. ин-т регионального законодательства Администрации Иркутской области ; [отв. ред.: С. И. Шишкин, Н. А. Власенко]. Иркутск, 2001. 430 с.

9. Территория в публичном праве : монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алибастрова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. 320 с.

10. Устав Иркутской области: Научно-практический комментарий. Иркутск : Вост.-Сиб. кн. изд-во. АО «Норма плюс», 1995. 176 с.

11. Хачатурян Б. Г., Шишкина Е. Б. Организация местного управления (самоуправления) в Республике Саха (Якутия) в XX вв.: к истории вопроса // *Власть и управление на Востоке России*. 2007. № 2(39). С. 105–112.

12. Цыкунов Г. А. Моногорода Иркутской области: современное состояние // *Известия Байкальского государственного университета*. 2017. Т. 27, № 2. С. 141–145. DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(2). 140-145.

13. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2007. 672 с.

REFERENCES

1. Bezrukov A.V., Kozhevnikov O.A. Rossijskij federalizm i mestnoe samoupravlenie: tendencii sootnosheniya i perspektivy` razvitiya [Russian Federalism and Local Self-Government: Correlation Trends and Development Prospects]. *Baikal Research Journal*, 2023, vol. 14, no. 3, pp. 1225-1235. (in Russian). EDN: YOCIYE. DOI: 10.17150/2411-6262.2023.14(3).1225-1235
2. Gritsenko E.V. *Mestnoe samoupravlenie v sisteme publicnogo upravleniya federativnogo gosudarstva: Znachenie opy`ta FRG dlya Rossii* [Local self-government in the public administration system of a Federal state: The significance of the German experience for Russia]. Irkutsk, IGEA, 2001, 443 p. (in Russian)
3. Gritsenko E.V., Madyarova A.V. Pravovoe regulirovanie poryadka opredeleniya territorial`noj organizacii mestnogo samoupravleniya: nekotorye`e problemy` [Legal regulation of the procedure for determining the territorial organization of local self-government: some problems]. *Sibirskij juridicheskij vestnik* [Siberian Legal Bulletin], 1998, no. 3(3), pp. 21-31. (in Russian)
4. Iz sudebnoj praktiki: Opredelenie Verxovnogo Suda RF, kasayushheesya konstitucionny`x prav organov mestnogo samoupravleniya [From judicial practice: the definition of the Supreme Court of the Russian Federation concerning the constitutional rights of local governments]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 1996, no. 3, pp. 3-7. (in Russian)
5. *Itogi Vserossijskoj perepisi naseleniya 2010 goda po Irkutskoj oblasti: statisticheskij byulleten`* [Results of the All-Russian population census of 2010 in the Irkutsk region: statistical bulletin]. Irkutsk, Irkutstat, 2012, 52 p. (in Russian)
6. Kolodina E.A. Issledovanie tendencij razvitiya mestnogo samoupravleniya v sovremennoj Rossii [Study of the trends in local self-government development in contemporary Russia]. *Izvestiya Bajkal`skogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Baikal State University], 2017, vol. 27, no. 2, pp. 162-170. (in Russian). DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170.

7. Leksin I. V. Transformaciya konstitucionnoj koncepcii: ot mestnogo samoupravleniya k gosudarstvennomu upravleniyu na mestnom urovne [Transformation of the constitutional concept: from local self-government to public administration at the local level]. *Gosudarstvennoe upravlenie. E'lektronny'j vestnik* [Public Administration. Electronic bulletin], 2011, no. 29, pp. 1-9. (in Russian)

8. *Nauchno-prakticheskij kommentarij k zakonu Irkutskoj oblasti "O mestnom samoupravlenii v Irkutskoj oblasti"* [Scientific and practical commentary on the law of the Irkutsk region "On Local Self-government in the Irkutsk region"]. Legislative Assembly of the Irkutsk Region, State Institute of Regional Legislation of the Irkutsk Region Administration, ed. S.I. Shishkin, N.A. Vlasenko. Irkutsk, 2001, 430 p. (in Russian)

9. Narutto S.V., Shugrina E.S., Isaev I.A., Alabasterova I.A. *Territoriya v publicnom prave* [Territory in public law]. Monograph, Moscow, Norma Publ. : INFRA-M, 2013. 320 p. (in Russian).

10. *Ustav Irkutskoj oblasti. Nauchno-prakticheskij kommentarij* [The Charter of the Irkutsk region: A scientific and practical commentary]. Irkutsk, East Siberian Book Publishing House, JSC "Norm plus", 1995, 176 p. (in Russian)

11. Khachatryan B.G., Shishkina E.B. Organizaciya mestnogo upravleniya (samoupravleniya) v Respublike Saxa (Yakutiya) v XX vv.: k istorii voprosa [Organization of local government (self-government) in the Republic of Sakha (Yakutia) in the XX century.: to the history of the issue]. *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and management in the East of Russia], 2007, no. 2(39), pp. 110-111. (in Russian)

12. Tsykunov G.A. Monogoroda Irkutskoj oblasti: sovremennoe sostoyanie [Company Towns of Irkutsk Oblast: Current Situation]. *Izvestiya Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin

of Baikal State University], 2017, vol. 27, no. 2, pp. 140-145. (in Russian). DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).140-145.

13. Shugrina E.S. *Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii* [Municipal law of the Russian Federation]. Textbook. 2nd ed., reprint. and add. Moscow, TK Velbi, Prospekt Publishing House, 2007, 672 p. (in Russian).

Статья поступила в редакцию 11.10.2024; одобрена после рецензирования 25.10.2024; принята к публикации 13.11.2024.

Received on 11.10.2024; approved on 25.10.2024; accepted for publication on 13.11.2024.

Праскова Светлана Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник, Институт правовых исследований, Байкальский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11), ORCID: 0000-0003-4518-3659, ResearcherID: AAC-8601-2020, e-mail: savap@mail.ru

Praskova Svetlana Vasil'evna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Senior Researcher, Institute of Legal Studies, Baikal State University (11, Lenina st., Irkutsk, 664003, Russian Federation); ORCID: 0000-0003-4518-3659, ResearcherID: AAC-8601-2020, e-mail: savap@mail.ru