

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС.
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.26

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2026/1/24-34>

ВЛИЯНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОКРУГОВ
НА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ЮРИДИЧЕСКАЯ СУДЬБА БЫВШИХ ПОСЕЛЕНИЙ

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

THE INFLUENCE OF MUNICIPAL DISTRICTS
ON THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE
OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE LEGAL FATE OF FORMER SETTLEMENTS

V. A. Popov

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена влиянию муниципальной реформы 2019–2025 гг. на административно-территориальное устройство тех субъектов Российской Федерации, где были созданы муниципальные округа. Анализируются региональное законодательство, уставы и иные нормативные правовые акты отдельных муниципальных округов с целью выяснения основных подходов к положению бывших сельских и городских поселений в системе административно-территориального устройства и определения территориальной структуры местных администраций. Обосновывается тезис о необходимости сохранения статуса административно-территориальных единиц упраздненных поселений как базы для создания территориальных органов местного самоуправления округов.

Ключевые слова: муниципальный округ, административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, территориальные органы местного самоуправления, местная администрация.

Abstract: the article is devoted to the impact of the municipal reform of 2019–2025 on the administrative-territorial structure of those subjects of the Federation where municipal districts were created. Regional legislation, charters and other normative acts of individual municipal districts are analyzed in order to clarify the main approaches to the situation of former rural and urban settlements in the system of administrative and territorial structure and to determine the territorial structure of local administrations. The thesis about the need to preserve the status of administrative-territorial units of abolished settlements as a base for the creation of territorial bodies of local self-government of districts is substantiated.

Key words: municipal district, administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, territorial bodies of local self-government, local administration.

Вопрос об уровнях муниципальных образований всегда был наиболее сложным и дискуссионным в науках конституционного и муниципального права, причем как в нашей стране,

так и в зарубежных государствах. С одной стороны, развернутая сеть территорий муниципальной власти, включая естественные места проживания – населенные пункты, способствует децентрализации публичной власти и воплощению принципов реального народовластия пу-

© Попов В. А., 2026

тем расширения применения многочисленных форм непосредственной и опосредованной демократии; с другой – как показывает практика, такая система не лишена недостатков, связанных и с финансовыми проблемами, и определенной потерей прямого контроля со стороны государственной власти. Вероятно, эти и другие факторы привели к тому, что установленная на основе унификации действовавшим в основной части до 19 июня 2025 г. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Закон № 131-ФЗ) двухуровневая система местного самоуправления постепенно заменяется одноуровневой, к чему последовательно ведут итоги начавшейся 2019 г. реформы, в ходе которой появился новый вид муниципальных образований – муниципальный округ. Как отмечалось в пояснительной записке к законопроекту № 631751-7², которым впоследствии и были внесены изменения в Закон № 131-ФЗ, введение изучаемого нами муниципалитета позволит улучшить публичное управление, поскольку обеспечит возможность консолидации представительских и административных ресурсов, а также решит проблему доходности местных бюджетов, так как позволит оптимизировать расходы на содержание органов местного самоуправления посредством создания одноуровневой системы там, где это целесообразно. Е. С. Шугрина в качестве основания появления муниципальных округов справедливо указывает на негативную тенденцию, при которой, по сути, в обход Закона № 131-ФЗ субъекты Федерации преобразовывали муниципальные районы в городские округа, поэтому «сельские территории стали получать юридический статус городских»³. Во многом это подвигло федерального законодателя оста-

новить данный процесс, в связи с чем муниципальный округ стал аналогом городского, однако, как правило, с преимущественно сельским населением, а регионы до 1 января 2025 г. были обязаны трансформировать их нововведенные городские округа в муниципальные, если они не отвечают требованиям закона.

Апогеем муниципально-территориальной реформы стало принятие и вступление в силу с 19 июня 2025 г. Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴ (далее – Закон № 33-ФЗ), более чем трехлетнее обсуждение которого, с момента внесения законопроекта № 40361-8, закончилось компромиссным решением – предоставлением субъектам Федерации полномочия по сохранению существующей двухуровневой системы территориальной организации, что означает некоторое отступление от «краеугольного камня» всей идеи обновления местного самоуправления, а именно одноуровневого местного самоуправления. Между тем юридическая техника и идеология нового закона, по которому городские и муниципальные округа, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения стали единственными видами муниципальных образований (ст. 9), а фрагментированное правовое регулирование муниципальных районов и поселений выведено из общей части в *особенности* осуществления местного самоуправления (ст. 89), однозначно свидетельствуют о нацеленности к повсеместному переходу к одному уровню муниципалитетов.

Очевидно, что муниципальные округа стали активно использоваться для ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления и муниципальных районов: соответствующее публично-правовое производство регламентировалось прежним нормативным актом (ч. 3.1-1 ст. 13 Закона № 131-ФЗ) и в усеченном виде сохранилось ныне (ч. 3 ст. 91 Закона № 33-ФЗ). Это наглядно подтверждают данные Росстата: за 2019 г. было создано 33 муниципального округа⁵,

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : законопроект № 631751-7. URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/631751-7> (дата обращения: 15.12.2025).

³ Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего : учеб. пособие / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград : Полиграфычъ, 2023. С. 59.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : федер. закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. 2025. 20 марта.

⁵ См.: Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2020 г. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 15.12.2025).

а по состоянию на 1 января 2021 г. их уже было 100⁶ (+67, +200 %), на 1 января 2022 г. – 180⁷ (+80, +80%), на 1 января 2023 г. – 311⁸ (+131, +72,8 %), на 1 января 2024 г. – 399⁹ (+88, +28,3 %), на 1 января 2025 г. – 528¹⁰ (+129, +32,3 %). По данным на 20 декабря 2025 г. в Государственном реестре муниципальных образований содержатся сведения о 907 муниципальных округах¹¹ (+379, +71,8 %). Причем за это время такими же колоссальными темпами шло уменьшение количества муниципальных районов (с 1673 по состоянию на 1 января 2020 г. до 1058 к 20 декабря 2025 г., или на 36,8 %) и входящих в их состав городских и сельских поселений. По состоянию на 1 января 2025 г. муниципальные округа созданы уже в 56 субъектах Федерации, а в 13 из них – Московской¹², Калининградской, Курганской, Нижегородской, Магаданской, Сахалинской, Смоленской, Тамбовской областях, Ставропольском и Пермском краях, в республиках Чувашия и Удмуртия, Ямало-Ненецком автономной округе – они наряду с городскими округами составляют единственный уровень местного самоуправления. Полностью на окружную систему в соответствии с федеральными конститу-

ционными законами¹³ перешли 4 новых субъекта Российской Федерации, принятых в состав государства в 2022 г. Процесс централизации местного самоуправления активно шел в 2025 г. как до, так и после принятия Закона № 33-ФЗ: одноуровневую модель выбрали Забайкальский и Красноярский края, Белгородская, Кемеровская, Новгородская, Омская, Псковская, Ульяновская, Челябинская области. В результате процесса преобразования 17 из 18 муниципальных районов Липецкой области (кроме Лев-Толстовского) были трансформированы в муниципальные округа.

В научной литературе высказывается скептическая и даже негативная точка зрения на активно идущий повсеместный процесс ликвидации поселений и муниципальных районов. Так, по мнению О. И. Баженовой, объективные недостатки двухуровневой организации местного самоуправления не означают необходимости полного отказа от нее, поскольку округа ведут к централизации финансовых ресурсов, запустению удаленных от административного центра территорий и отдалению органов местного самоуправления от них¹⁴. И. В. Бабичев, И. В. Павлов и А. В. Мадьярова, оценивая процесс укрупнения в целом, дополнительно делают акцент на то, что окружная реформа ведет к ухудшению оказания публичных услуг и замещению публичных интересов населения бывших поселений, депопуляции населения и физико-географической деградации территорий¹⁵. При этом важно понимать, что и приведенные выше, и иные авторы не выступают радикально за отказ от сложившейся системы, а справедливо указывают на необходимость выработки четких и определенных критериев, при которых преобразование муниципальных районов в округа действи-

⁶ См.: Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 г. URL : <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/3CgWEznO/1-adm-2021.xlsx> (дата обращения: 15.12.2025).

⁷ См.: Количество муниципальных образований, содержащихся в государственном реестре муниципальных образований Российской Федерации по состоянию на 1 января 2022 г. (по субъектам Российской Федерации). URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2022.xlsx> (дата обращения: 15.12.2025).

⁸ См.: Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2023 г. URL : <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx> (дата обращения: 15.12.2025).

⁹ См.: Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2024 г. URL : http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm_2024.xlsx (дата обращения: 15.12.2025).

¹⁰ См.: Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2025 г. URL : http://ssl.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm_2025.xlsx (дата обращения: 15.12.2025).

¹¹ См.: Государственный реестр муниципальных образований. URL : <https://pravo-search.minjust.ru/> (дата обращения: 15.12.2025).

¹² Одноуровневая система муниципальных образований в Московской области представлена 57 городскими округами.

¹³ См., например: О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики : федер. конституц. закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 41. Ст. 6930.

¹⁴ Баженова О. И. Муниципальный округ : новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 64.

¹⁵ Бабичев И. В., Павлов А. В., Мадьярова А. В. Предпосылки и перспективы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в свете процессов «укрупнения» муниципалитетов // Местное право. 2020. № 1. С. 8–9.

тельно будет целесообразным, а принятие соответствующего регионального решения будет сопровождаться реальным учетом мнения населения муниципалитетов (возможно, и посредством голосования граждан), но не формальным согласием представительных органов, которые вряд ли пойдут против воли региональной власти. К примеру, А. А. Ларичев, выступая за реализацию принципа выборочной, а не унифицированной – одноуровневой или двухуровневой – системы местного самоуправления, исходит из того, что любое укрупнение должно «отражать четкую социально-экономическую выгоду от консолидации в предлагаемых границах, улучшение доступности и качества публичных – как муниципальных, так и государственных – услуг, предоставляемых гражданам»¹⁶. В связи с этим и другими критериями вызывают вопросы обоснования преобразования районов в округа, предлагаемые авторами соответствующих законопроектов. Так, в пояснительной записке к проекту Закона Липецкой области «О преобразовании сельских поселений, входящих в состав Усманского муниципального района Липецкой области Российской Федерации, путем их объединения в муниципальный округ», принятого 27 февраля 2025 г.¹⁷, отмечено, что инициатива позволит консолидировать финансовые ресурсы и более эффективно решать конкретные вопросы и задачи. Однако реального увеличения доходов бюджета будущего муниципального округа не произойдет, поскольку объединение бюджетов поселений и района не означает автоматического увеличения доходов и их источников в виде налогов, неналоговых платежей и межбюджетных трансфертов. Вызывает и сомнения общий тезис о том, что округа способствуют сокращению аппарата служащих: как указано в отмеченной выше пояснительной записке, все специалисты бывших сельских администраций останутся работать по прежним адресам,

¹⁶ Ларичев А. А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2. С. 23.

¹⁷ О преобразовании сельских поселений, входящих в состав Усманского муниципального района Липецкой области Российской Федерации, путем их объединения в муниципальный округ : закон Липецкой обл. от 27 февраля 2025 г. № 617-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. 2025. 28 февр.

но уже в качестве окружных муниципальных служащих, что полностью нивелирует отмеченную позицию.

Актуальной проблемой становится не только вопрос о целесообразности одноуровневой модели местного самоуправления, но и процедура перехода к ней. В силу ч. 3 ст. 91 Закона № 33-ФЗ возможность принятия после вступления в силу (19 июня 2025 г.) закона субъекта РФ, устанавливающего окружную модель местного самоуправления, в отличие от Закона № 131-ФЗ формально допустима без учета мнения населения, что было активно применено в некоторых случаях даже до вступления в силу нового федерального акта о местном самоуправлении в Костромской, Омской, Тюменской областях, Красноярском крае. Комментируя весьма спорное вынесенное по ряду жалоб в порядке административного судопроизводства решение Красноярского краевого суда от 19 августа 2025 г.¹⁸ о признании Закона Красноярского края от 15 мая 2025 г. № 9-3914 «О территориальной организации местного самоуправления в Красноярском крае»¹⁹ действующим и не противоречащим федеральному законодательству, О. И. Баженова на основе ряда правовых позиций Конституционного Суда России справедливо подчеркивает, что требование учета позиции населения «носит универсальный характер, применяется к муниципально-территориальным изменениям, вызванным сменой подхода к территориальной организации муниципальной власти. Данная позиция применима и к случаю перехода к новой системе территориальной организации местного самоуправления на основании Закона № 33-ФЗ»²⁰. При этом ее отсутствие в Законе № 33-ФЗ обязывает регионального законодателя в рамках опережающего нормотворчества самостоятельно предусмотреть формы учета мнения населения в силу императивной нормы ч. 1 ст. 131 Конституции РФ.

¹⁸ Решение Красноярского краевого суда по делу За-150/2025 ~ М-149/2025 от 19 августа 2025 г. URL: https://kraevoy--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=128293026&case_uid=e7a45727-fcf1-40f4-9ba4-a36d668e9767&delo_id=41 (дата обращения: 20.12.2025).

¹⁹ О территориальной организации местного самоуправления в Красноярском крае : закон Красноярского края от 15 мая 2025 г. № 9-3914 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2025. 22 мая.

²⁰ Баженова О. И. Переход к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления : первые шаги и первые судебные споры // Местное право. 2025. № 5. С. 35.

Весьма тезисно рассмотрев муниципально-территориальную реформу 2019–2025 гг. и ее оценку, а также исходя из того, что, к сожалению, процесс перехода к одноуровневому местному самоуправлению неизбежен (при существующей статистике в ближайшие годы муниципальные районы и поселения могут полностью исчезнуть из правового поля страны), перейдем к рассмотрению нашего основного вопроса, связанного с тем, как муниципальные округа повлияли на административно-территориальное устройство субъектов РФ. Данный институт практически оставался в стороне от научных исследований и серьезного обсуждения на федеральном уровне, поскольку находится в исключительном ведении регионов в силу ст. 73 Конституции России, однако в последние годы, особенно в свете разработки и принятия Закона № 33-ФЗ, интерес к нему значительно возрос. Это связано с тем, что административно-территориальное устройство, несмотря на свое теоретическое своеобразие и обособленность правового регулирования, активно взаимодействует с территориальными основами местного самоуправления, прежде всего потому, что и муниципальные образования, и административно-территориальные единицы, как правило, создаются в пределах одной и той же территории, а их основой выступают населенные пункты; при этом многие региональные законы отмечают, что административно-территориальное устройство призвано обеспечить деятельность не только территориальных органов государственной власти всех уровней, но и органов местного самоуправления. Представляется, что при всех недостатках реформы 2019–2025 гг. именно административно-территориальное устройство способно минимизировать определенные проблемные моменты и все-таки сохранить связь между жителями бывших сельских и городских поселений и органами муниципального округа – посредством того, чтобы, не изменяя статуса этих территорий как объектов административно-территориального устройства, создать устойчивую базу для деятельности территориальных органов местных администраций.

Ввиду ограниченного объема статьи уделите внимание лишь некоторым субъектам Российской Федерации, в первую очередь рассмотрим вопрос об изменении видов административно-территориальных единиц в соответствии с законодательством. Практика показала, что в ряде регионов реформа напрямую по-

влияла на систему административно-территориального устройства. Так, в Законе Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Липецкой области»²¹ появилась новая административно-территориальная единица – округ (п. 1.1 ст. 7), которая, очевидно, совпадает с границей муниципального округа. Существовавший и прежде округ Тверской области как вид административно-территориальной единицы, являющейся аналогом городского округа, получил новое содержание, поскольку с 2019 г. стал совпадать с границами муниципального округа (ст. 1 Закона Тверской области от 17 апреля 2006 г. № 34-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Тверской области»²²). В то же время некоторые регионы не пошли по такому унифицированному пути, сохранив прежнее деление, но вписав в него появившиеся округа: речь идет о том, что, как правило, они были приравнены к *районам* как к виду административно-территориальных единиц и сохранили такую же административно-территориальную принадлежность, что стало отголоском их прежнего правового статуса. В некоторых случаях это прямо не закрепляется, но подразумевается и следует из данных реестров административно-территориального устройства (Брянская, Орловская области). Однако, к примеру, норма ч. 1 ст. 5 Закона Костромской области от 9 февраля 2007 г. № 112-4-ЗКО «Об административно-территориальном устройстве Костромской области»²³ напрямую устанавливает, что границы района, как правило, совпадают с границами муниципального округа, а сложившаяся практика подтверждает это положение (Нейский район – Нейский муниципальный округ и т. д.). Таким образом, окружная реформа прямо или косвенно трансформирует второй уровень административно-территориальных единиц.

²¹ Об административно-территориальном устройстве Липецкой области и порядке его изменения : закон Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ (ред. от 19 июня 2025 г.) // Липецкая газета. 2010. № 88.

²² Об административно-территориальном устройстве Тверской области : закон Тверской области от 17 апреля 2006 г. № 34-ЗО (ред. от 25 апр. 2025 г.) // Тверские ведомости. 2006. № 17.

²³ Об административно-территориальном устройстве Костромской области : закон Костромской области от 9 февраля 2007 г. № 112-4-ЗКО (ред. от 7 июля 2025 г.) // СП – нормативные документы. 2007. № 10 (70).

Более сложным является правовое регулирование статуса территорий, которые с точки зрения муниципально-территориального устройства являлись городскими и сельскими поселениями. Во-первых, далеко не все субъекты Федерации предусматривают двухуровневую систему административно-территориальных единиц, а потому у поселений как у муниципалитетов изначально вовсе может и не быть соответствующего аналога (сельского округа, сельсовета и т. п.). А во-вторых, далеко не всегда данные территории сохраняют свой статус в качестве административно-территориальных единиц – особенно, если субъект Федерации стремится полностью синхронизировать две формы территориальной организации публичной власти, а, как известно, муниципальные округа непосредственно разделяются на населенные пункты. Между тем идея сохранения статуса административно-территориальных единиц в пределах бывших поселений представляется нам необходимой для эффективного функционирования территориальных органов местной администрации, о которых следует сказать несколько слов отдельно. Возможность наличия в структуре местной администрации, утверждаемой представительным органом местного самоуправления по представлению ее главы, территориальных подразделений предусмотрена ч. 17 ст. 22 Закона № 33-ФЗ в соответствии с критериями, определенными законами субъектов Федерации. В то же время обязательным среди них выступает – так же, как и ранее при определении границ поселений – пешеходная доступность жителей муниципалитета до территориального подразделения окружной администрации в течение рабочего дня и обратно, что является непосредственным влиянием поселенческой организации местного самоуправления. Положительной новеллой Закона № 33-ФЗ является императивный характер предписания о создании территориальных органов при принятии решения с 19 июня 2025 г. о преобразовании более одного поселения в границах муниципального района в городской или муниципальный округ (ч. 12 ст. 91), в связи с чем вопрос о наиболее оптимальном критерии их построения приобретает особую значимость.

Итак, некоторые из исследованных нами субъектов РФ и их муниципальных округов пошли по пути сохранения за бывшими поселениями статуса административно-территориаль-

ных единиц, в которых функционируют территориальные отделы окружных администраций. В качестве достаточно яркого примера можно привести Орловский муниципальный округ Орловской области. Во-первых, Закон Орловской области от 25 декабря 2013 г. № 1578-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Орловской области»²⁴ закрепляет сельсовет как административно-территориальную единицу, в границах которой находятся один или несколько населенных пунктов с исторически сложившейся системой проживания населения и социальной инфраструктурой, т. е. она как может совпадать в границах с сельским поселением, так и теоретически объединять населенные пункты, не являющиеся муниципалитетами. Во-вторых, в соответствии с п. 17 ч. 3 ст. 6 данного закона все 16 бывших сельских поселений Орловского муниципального округа остались сельсоветами и, соответственно, не утратили статуса административно-территориальных единиц. В то же время Устав Орловского муниципального округа от 29 октября 2021 г.²⁵ предусматривает деление данного муниципального образования непосредственно на населенные пункты, в чем проявляется отличие от Орловского района как двухуровневого административно-территориального образования. Но именно на основе сельсоветов – сложившейся формы публичной территориальной организации сельских территорий – создаются территориальные органы администрации Орловского округа, однако детальное регулирование более сложное. В соответствии с решением Орловского окружного Совета народных депутатов от 22 июня 2023 г. № 236-МПА²⁶ в структуру администрации входят 6 территориальных управлений – Знаменское, Большекуликовское, Неполодское, Образцовское, Пахомовское,

²⁴ Об административно-территориальном устройстве Орловской области : закон Орловской области от 25 декабря 2013 г. № 1578-ОЗ (ред. от 8 июля 2025 г.) // Орловская правда. 2013. № 194.

²⁵ Устав Орловского муниципального округа : принят решением Орловского окружного Совета народ. депутатов от 29 октября 2021 г. № 07-МПА (ред. от 20 февр. 2025 г.) // Орловская районная газета. 2021. № 130 (731).

²⁶ Об утверждении структуры администрации Орловского муниципального округа : решение Орловского окружного Совета народных депутатов от 22 июня 2023 г. № 236-МПА. URL: http://snd.orlg.ru/norms/678/?year=2023&SECTION_ID=678&PAGEN_1=2 (дата обращения: 06.11.2023).

Платоновское, – подотчетных первому заместителю главы администрации. Логично предположить, что территориальные управления объединяют в себе несколько сельсоветов, поскольку их количество больше. Это подтверждают статутные нормативные акты о данных структурных подразделениях: к примеру, согласно Положению о Большекуликовском территориальном управлении, утвержденному решением Орловского окружного Совета народных депутатов от 25 ноября 2021 г. № 23-МПА²⁷, данная структура включает в себя два территориальных отдела – Большекуликовский и Колодезьский, которые образованы на базе, соответственно, Большекуликовского и Колодезьского сельсоветов. Для наглядности и понимания сущности обозначенной нами модели управления отобразим территориальную структуру администрации Орловского муниципального округа и организацию Орловского района как административно-территориальной единицы в таблице 1.

Приведенная таблица 1 демонстрирует, что территориальные управления администрации Орловского муниципального округа представляют собой своего рода укрупненные квазипоселения, хотя в пределах бывшего городского поселения поселка городского типа Знаменка отсутствует соответствующая административно-территориальная единица.

Схожая система муниципального управления имеет место в Жуковском муниципальном округе Брянской области, закон которой об административно-территориальном устройстве²⁸ выделяет такие виды административно-территориальных единиц, как городской и сельский административные округа, которые, как и в случае с предыдущим регионом, могут совпадать и не совпадать с границами городских и сельских поселений, т. е. входить в состав муниципального округа. Согласно данным областного реестра²⁹ Жуковский район – администра-

тивно-территориальный аналог округа – состоит из 1 городского и 9 сельских административных округов. Структура местной администрации, утвержденная Решением Совета народных депутатов Жуковского муниципального округа от 26 июля 2022 г. № 390/27-1³⁰, включает в себя орган специальной компетенции координационного характера – Отдел по работе с территориями, которому подотчетны сектора по работе с Жуковской *городской территорией* (ему подведомственен Жуковский городской административный округ – бывшее городское поселение и административный центр района) и пять секторов по работе с *сельскими территориями*. Особенностью управления бывшими сельскими поселениями Нейского муниципального округа (района) Костромской области, сохранившими статус *поселений* как административно-территориальных единиц области, является отсутствие в структуре окружной администрации специальных территориальных органов, а реализация функций социально-экономического, административно-политического и культурного характера возложена на Муниципальное казенное учреждение «Управление сельскими территориями Нейского муниципального округа». При этом важно отметить, что это не наделенное статусом юридического лица в организационно-правовой форме казенного учреждения структурное подразделение местной администрации, что допускается нормой ч. 7 ст. 13 Закона № 33-ФЗ, а обособленная организация, зарегистрированная 27 декабря 2022 г., основным видом деятельности которой является, согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц³¹, деятельность административно-хозяйственная комплексная по обеспечению работы организации.

ковых административных округов, сельских административных округов, населенных пунктов Брянской области : утв. постановлением Правительства Брянской области от 31 июля 2023 г. № 347-п // Официальный интернет-портал правовой информации. 2023. 4 авг.

³⁰ Об утверждении структуры администрации Жуковского муниципального округа Брянской области : решение Совета народных депутатов Жуковского муниципального округа от 26 июля 2022 г. № 390/27-1. URL : <http://www.zh32.ru/azhr/admin-org-structura/> (дата обращения: 20.12.2025).

³¹ Выписка из Единого государственного реестра юридических лиц от 20 декабря 2025 г. № ЮЭ9965-25-192738245.

²⁷ Положение «О Большекуликовском территориальном управлении администрации Орловского муниципального округа Орловской области» : утв. решением Орловского окружного Совета народных депутатов от 25 ноября 2021 г. № 23-МПА (ред. от 22.06.2023 г.). URL: http://snd.orlr.ru/norms/678/?year=2021&SECTION_ID=678&PAGEN_1=3 (дата обращения: 10.12.2025).

²⁸ См.: Об административно-территориальном устройстве Брянской области : закон Брянской области от 5 июня 1997 г. № 13-3 (ред. от 02.10.2023 г.) // Информационный бюллетень Брянской областной Думы. 1997. № 6.

²⁹ См.: Реестр административно-территориальных единиц, городских административных округов, посел-

Особенности управления Орловским муниципальным округом Орловской области

Администрация Орловского муниципального округа (территориальные органы)		Орловский район (состоит из 16 сельсоветов и поселка городского типа Знаменка (бывшего городского поселения), не наделенного статусом административно-территориальной единицы)
Территориальные управления	Территориальные отделы	
Знаменское	Знаменка-Сабурово	Сабуровский сельсовет
		поселок городского типа Знаменка
	Лаврово-Голохвастово	Лавровский сельсовет
		Голохвастовский сельсовет
Большекуликовское	Большекуликовский	Большекуликовский сельсовет
	Колодезьский	Колодезьский сельсовет
Неполодское	Неполодский	Неполодский сельсовет
	Жиляевский	Жиляевский сельсовет
	Моховицкий	Моховицкий сельсовет
Образцовское	Образцовский	Образцовский сельсовет
Пахомовское	Пахомовский	Пахомовский сельсовет
	Маслово-Спасский	Масловский сельсовет
		Спасский сельсовет
Лошаковский	Лошаковский сельсовет	
Платоновское	Платоновский	Платоновский сельсовет
	Становое-Троицкое	Становской сельсовет
		Троицкий сельсовет

Однако во многих случаях упраздненные сельские и городские поселения утрачивают свой статус и как административно-территориальные единицы, в связи с чем определение пространственных пределов компетенции территориальных органов окружных администраций осуществляется формально уже не на основании административно-территориального устройства, для чего оно, собственно, предназначено, будучи конституционно-правовым и муниципально-правовым институтом. Недостатком такого подхода является игнорирование данной формы территориальной организации публичной власти, хотя муниципалитеты стремятся учитывать сложившееся деление и не разъединять населенные пункты, составлявшие некогда единое поселение. Примером такого подхода является Стародубский муниципальный округ (район) Брянской области, который, несмотря на схожие с Жуковским округом (районом) юридико-географические пара-

метры (примерно одинаковая численность населения, количество населенных пунктов, площадь и т. д.), перестал включать в себя административно-территориальные единицы первого уровня (сельские административные округа), что следует из данных областного реестра. Между тем структура администрации округа, утвержденная Решением Совета народных депутатов Стародубского муниципального округа от 21 апреля 2021 г. № 91³², включает в себя пять территориальных органов (*секторов*), подведомственность которых совпадает с границами бывших пяти сельских поселений и сельских административных округов, однако целесообразность упразднения административно-территориальных единиц в пределах этих территорий

³² Об утверждении структуры администрации Стародубского муниципального округа : решение Совета народных депутатов Стародубского муниципального округа от 21 апреля 2021 г. № 91. URL : <http://adminstarrayon.ru/images/structureNew.png> (дата обращения: 20.12.2025).

представляется мнимой. Аналогичная ситуация имеет место и в Липецкой области, где после реформы 2023–2025 гг. все 17 округов (административно-территориальные единицы) непосредственно делятся на населенные пункты, и через их перечисление определяется юрисдикция территориальных органов. Нельзя не упомянуть и Тверскую область, в соответствии с законодательством которой поселения как вид административно-территориальных единиц должны совпадать с городскими и сельскими поселениями как видами муниципальных образований, т. е. муниципальные округа, будучи районами с точки зрения административно-территориального устройства, не могут включать в свой состав данные административно-территориальные единицы. В связи с этим в структуре администрации Андреапольского муниципального округа (табл. 2), которая всё же учитывает прежнее деление, имеется общий территориальный орган – Управление сельских территорий, осуществляющее отдельные полномочия администрации Андреапольского муниципального округа в населенных пунктах на соответствующих *сельских территориях*. Де-юре – это отделы, управления, но де-факто – «суррогаты» организационных структур упраздненных административно-территориальных единиц, созданные с целью определения подведомственности указанного территориального органа. Несложно провести в данном случае диахронное сравнение и историческую параллель с периодом 1917–1918 гг., когда создаваемые в сельской местности низовые органы публичной власти – сельсоветы (сельские советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов) – дали название новым административно-территориальным единицам. Однако в отношении бывшего городского поселения город Андреаполь, Андреапольского и Луговского сельских поселений округа управление осуществляется не территориальными органами, а, как и в Костромской области, муниципальными бюджетными учреждениями (МБУ) – «Город Андреаполь» и «Андреапольское сельское поселение». Так, согласно Уставу МБУ «Город Андреаполь»³³ учреждение осуществляет рабо-

ты по обеспечению надлежащего санитарного состояния, благоустройства, содержание объектов инфраструктуры города, проектирование и размещение объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории города, а также участие в организации и проведении общегородских и массовых мероприятий в сфере культуры и досуга населения – фактически оно берет на себя функции органа публичной власти, в связи с чем возникает ряд вопросов, связанных с правовым положением его работников, рассмотрением обращений граждан, обеспечением доступа к информации о деятельности, возможностью обжалования и природой его правовых актов и т. д. Представляется, что замещение подразделения администрации муниципальным учреждением не способствует реальному приближению муниципальной власти к населению.

Проанализировав основные итоги муниципальной реформы 2019–2025 гг., можно однозначно резюмировать, что она породила не только проблемы собственно осуществления местного самоуправления, но и значительно повлияла на административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации. Независимо от тонкостей правового регулирования, данный институт фактически обеспечивает построение структуры окружных администраций, хотя населенные пункты, в рамках которых функционируют территориальные органы, далеко не всегда сохраняют статус административно-территориальных единиц. С одной стороны, это придает новый импульс развитию административно-территориального устройства и обозначает его новое предназначение – обеспечение построения и деятельности территориальных органов местного самоуправления; при этом появляется новая форма взаимодействия административно-территориального устройства с территориальными органами местного самоуправления, при которой уже не будет совпадения границ муниципальных образований и административно-территориальных единиц. С другой стороны, это неизбежно требует унификации базовых принципов и понятий административно-территориального устройства на федеральном уровне, о чем уже много лет говорят различные авторы. Так, А. Н. Дементьев и В. Н. Бондарь еще на эта-

³³ Устав муниципального бюджетного учреждения «Город Андреаполь» Андреапольского муниципального округа Тверской области : утв. постановлением администрации Андреапольского муниципального округа от 31 декабря 2019 г. № 3. URL: <https://admandreapol.ru/reg ionmanagement/2020-02-26-12-58-37> (дата обращения: 20.12.2025).

Особенности управления Андреапольским муниципальным округом Тверской области

Администрация Андреапольского муниципального округа	Территория Андреапольского муниципального округа (округа)
Управление сельскими территориями	
Аксеновская сельская территория	бывшее Аксеновское сельское поселение
Бологовская сельская территория	бывшее Бологовское сельское поселение
Волокская сельская территория	бывшее Волокское сельское поселение
Торопацкая сельская территория	бывшее Торопацкое сельское поселение
Хотилицкая сельская территория	бывшее Хотилицкое сельское поселение
МБУ «Город Андреаполь»	бывшее городское поселение город Андреаполь
МБК «Андреапольское сельское поселение»	бывшее Андреапольское сельское поселение
	бывшее Луговское сельское поселение

пе рассмотрения законопроекта № 40361-8 (будущего Закона № 33-ФЗ) прогнозировали, что следствием его принятия могут стать разработка и принятие Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации», где в качестве диспозитивного или императивного будет закреплено положение о формировании административно-территориальных единиц, в которых должны будут функционировать территориальные отделы местных администраций в пределах границ проектируемых законопроектом муниципальных и городских округов³⁴. Еще более новаторским и в некоторой степени революционным выступает предложение А. Н. Кокотова, который, поддерживая позитивность формирования территориальных органов местных администраций в округах, предлагает наделить их статусом самостоятельных органов публичной власти, подотчетных и подконтрольных администрациям, и создать наряду с ними представительные органы³⁵. И хотя А. Н. Кокотов прямо не указывает, что речь идет о собственных органах административно-территориальных единиц, но, по сути, административно-территориальные единицы в отмеченном случае приобретают явные признаки публично-правовых образований (публичных территори-

альных коллективов) и становятся четвертым уровнем публичной власти. Так или иначе, и данная идея, и высказанная нами гарантируют, что публичная власть не уйдет из сел и небольших городов.

Библиографический список

Бабичев И. В., Павлов А. В., Мадьярова А. В. Предпосылки и перспективы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в свете процессов «укрупнения» муниципалитетов // Местное право. 2020. № 1. С. 3–12.

Баженова О. И. Муниципальный округ : новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58–66.

Баженова О. И. Переход к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления : первые шаги и первые судебные споры // Местное право. 2025. № 5. С. 29–40.

Дементьев А. Н., Бондарь В. Н. Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в контексте предстоящей реформы местного самоуправления // Гражданин и право. 2022. № 3. С. 16–25.

Кокотов А. Н. Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 28–31.

Ларичев А. А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2. С. 21–28.

Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципально-

³⁴ Дементьев А. Н., Бондарь В. Н. Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в контексте предстоящей реформы местного самоуправления // Гражданин и право. 2022. № 3. С. 18.

³⁵ Кокотов А. Н. Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 31.

го служащего : учеб. пособие / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград : Полиграфычъ, 2023. 336 с.

References

Babichev I. V., Pavlov A. V., Madyarova A. V. Prerequisites and prospects for reforming the territorial organization of local self-government in the Russian Federation in the light of the processes of «consolidation» of municipalities // Local law. 2020. No. 1. P. 3–12.

Bazhenova O. I. Municipal district : a new solution to an old problem or a new problem of the organization of local self-government in Russia? // Constitutional and municipal law. 2020. No. 1. P. 58–66.

Bazhenova O. I. Transition to a single-level territorial organization of local self-government : the first steps and the first legal disputes // Local law. 2025. No. 5. P. 29–40.

Dementyev A. N., Bondar V. N. Problems of the administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation in the context of the upcoming reform of local self-government // Citizen and Law. 2022. No. 3. P. 16–25.

Kokotov A. N. Territorial bodies of local self-government and consolidation of municipalities // State power and local self-government. 2023. No. 1. P. 28–31.

Larichev A. A. Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the field of local government development until 2030 in the context of modern trends in the evolution of municipal institutions and the dynamics of their constitutional regulation // Local Law. 2020. No. 2. P. 21–28.

Shugrina E. S. Fundamentals of local self-government. The desktop book of a deputy and a municipal employee : a textbook / Russian Academy of Agricultural Sciences and Public Services under the President of the Russian Federation. Russian Federation, Higher School of State Administration Kaliningrad : Polygraphych, 2023. 336 p.

Воронежский государственный университет
Попов В. А., аспирант и преподаватель кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина
E-mail: vladislav-popov1999@inbox.ru

Поступила в редакцию: 24.12.2025

Для цитирования:

Попов В. А. Влияние муниципальных округов на административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и юридическая судьба бывших поселений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2026. № 1 (64). С. 24–34. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2026/1/24-34>

Voronezh State University
Popov V. A., Post-graduate Student and Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law named after Professor V. S. Osnovin
E-mail: vladislav-popov1999@inbox.ru

Received: 24.12.2025

For citation:

Popov V. A. The influence of municipal districts on the administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation and the legal fate of former settlements // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2026. No. 1 (64). P. 24–34. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2026/1/24-34>