

ББК 65.050.14

*И.В. Стрижкина*

## **Укрупнение поселений – актуальная проблема муниципалитетов**

*Ключевые слова:* муниципальные образования, укрупнение, поселения, Алтайский край.

*Key words:* municipal formations, enlargement, settlement, Altai Region.

Местное самоуправление – это особый уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению. Поскольку корни местного самоуправления находятся в экономике, постольку важно укрепление его экономических основ.

В Алтайском крае в 2006 г., который явился началом реформирования местного самоуправления, наметились некоторые тенденции укрупнения экономических основ местного самоуправления. По состоянию на 1 января 2008 г. доходы муниципальных образований края без учета финансовой помощи составили 8960,0 млн руб., что на 40% больше, чем в 2007 г. Темпы роста данных доходов опережают темпы роста доходов, поступающих в краевой бюджет, на 17 процентных пунктов. При этом прослеживается позитивная динамика по всем видам основных налоговых платежей, зачисляемых в бюджеты муниципальных образований, за исключением единого сельскохозяйственного налога.

Вместе с тем имеющиеся на сегодня материальные предпосылки, необходимые для становления и развития местного самоуправления, совершенно недостаточны. По итогам 2008 г. за счет дотаций сформировано более половины доходов местных бюджетов, в том числе без учета города Барнаула – столицы Алтайского края – 38%. По остальным муниципальным образованиям этот показатель составляет до 80%. Доля собственных доходов в структуре большинства местных бюджетов не превышает одной трети, которые идут в своей значительной части на оплату труда чиновников.

На пути укрепления экономических основ местного самоуправления много узких мест.

В настоящее время Алтайский край занимает одно из первых мест в Российской Федерации по числу муниципальных образований. В регионе их насчитывается 795, из которых 718 – наделены статусом сельского поселения, 5 – статусом городского поселения, 60 – статусом муниципального района, 12 – статусом городского округа.

Федеральный закон об основах местного самоуправления наделил органы местного самоуправления серьезными полномочиями по решению вопросов местного значения: самостоятельная бюджетная и

налоговая политика, организация работы учреждений здравоохранения и образования, культура и спорт, содержание коммуникаций и прочие жизненно важные для населения вопросы. Кроме того, этот закон позволяет передавать некоторые государственные полномочия на местный уровень [2].

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики, в Алтайском крае на начало 2005 г. существовал 731 сельский совет, из них 284 сельсовета (38,8%, т.е. более трети от общего числа) имели численность населения менее 1000 человек. Тогда как статьей 11 Федерального закона №131-ФЗ установлено, что сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав городского или сельского поселения, т.е. не образует само поселение как самостоятельную административную единицу. В то же время в крае есть четыре сельсовета – в Благовещенском, Курьинском, Петропавловском, Тогульском районах, где численность населения незначительна.

Очевидным является тот факт, что низкая численность населения свидетельствует о незначительной налогооблагаемой базе поселения, а следовательно, и о его финансовой недееспособности.

Общеизвестен основной закон синергетики: целое больше суммы частей целого. Следовательно, одним из способов повышения финансовой дееспособности сельских поселений может быть их укрупнение с тем расчетом, чтобы численность населения образуемого поселения не была хотя бы ниже 1000 человек.

Административно-территориальное устройство Алтайского края, образованного в 1937 г. и первоначально состоявшего из 55 районов Западно-Сибирского края и Ойротской автономной области, неоднократно подвергалось существенным изменениям. Наиболее значительные изменения произошли в начале 60-х гг.: в 1963 г. вместо существовавших ранее районов было образовано 24 укрупненных сельских района. Однако к 1973 г. большинство районов было восстановлено, и в последующие годы серьезных изменений не происходило [1, с. 36–37].

В 2002 г. рассматривалось предложение об объединении Целинного и Ельцовского, Кытмановского и Тогульского, Благовещенского и Суевского, Славгородского и Табунского районов, а также городов с одноименными районами, которое могло привести к упразднению 13 районов.

В 2004 г. был предложен «объединительный» вариант, предусматривающий образование на территории края 28 укрупненных районов на базе городов и крупных центров.

Проведенное в 2006 г. изучение возможности оптимизации структуры муниципальных образований городского и районного уровней в Славгородском субрегионе показало негативное отношение значительной части населения, органов местного самоуправления к осуществлению подобных административно-территориальных преобразований.

Тем не менее проблема укрупнения муниципальных образований, в том числе районного уровня, остается актуальной. При всех региональных различиях организации местного самоуправления тенденция укрупнения муниципалитетов проявляется как в мировой, так и в отечественной практике.

По мнению экспертов, укрупнение муниципальных образований в зарубежных странах (как постиндустриальных, так и с переходной экономикой) преследует цель формирования «жизнеспособных» муниципалитетов с территорией и налоговой базой, позволяющими эффективно решать местные вопросы. В то же время муниципалитеты должны иметь количество жителей, достаточное для того, чтобы создать школы, дома для престарелых, детские сады и другие учреждения местного характера, финансово оправдывающие качественный уровень их содержания.

В Российской Федерации за последние пять лет получило распространение укрупнение муниципальных образований путем объединения городов с близлежащими (как правило, одноименными) районами. Например, в 2004 г. в Новосибирской области был образован Куйбышевский муниципальный район, в который вошли одно городское поселение – город Куйбышев, и 17 сельских советов. Подобное происходило и в Кемеровской, Пензенской, Калужской, Читинской, Нижегородской, Иркутской областях.

Сложившийся опыт свидетельствует о том, что создание объединенных районов на базе одноименных городов наиболее оптимально, так как существующая социальная инфраструктура и хозяйственные связи не требуют радикальных преобразований.

В целом, следует отметить, что вопрос объединения поселений – далеко не простой. Поэтому на этот счет имеются различные точки зрения.

Например, Тогульский район относится к группе районов Алтайского края с населением менее 10 тыс. человек. В районе 12 населенных пунктов, которые объединены в восемь сельсоветов. В каждом селе имеется школа, ФАП, библиотека, клуб. Доходная часть муниципального бюджета формируется из налога на доходы физических лиц и земельного налога, а также налога на имущество физических лиц. Следовательно, наличие на территории поселений

сильных и прибыльных сельхозтоваропроизводителей является определяющим фактором наполнения местных бюджетов. В реальности же градообразующих предприятий на селе немного, так как бывшие совхозы стали банкротами и распались, а новые предприятия не создаются. Крестьянско-фермерские хозяйства, как правило, имеют моноструктуру производства, ориентированы в основном на растениеводство и имеют незначительные для поселений размеры.

Характерным для данного района является то, что почти все села расположены от райцентра и друг от друга на расстоянии от 20 до 40 км, причем транспортное сообщение отсутствует. Поэтому объединение сельсоветов в рассматриваемом районе создаст определенные трудности для жителей района, так как административный центр поселения будет находиться далеко от населенного пункта. Все объективные и субъективные причины приводят к выводу о том, что в данном случае для получения жителями поселения минимального набора услуг, обеспечиваемого органами местного самоуправления (снабжение водой, теплом, культурно-досуговые), необходимо объединение такого поселения с более благополучным и сильным поселением. Наиболее проблемным в Тогульском районе является Шумихинский сельсовет. Три года назад в нем было ликвидировано СПК, а два года назад – основная общеобразовательная школа реорганизована в начальную. В результате естественной убыли и миграции население на начало 2008 г. в Шумихинском сельсовете составило 65 жителей. Только на содержание органов исполнительной власти здесь потребовалось полмиллиона рублей при собственных доходах бюджета сельсовета в сумме 14,7 тыс. рублей. Самым целесообразным решением в такой ситуации является объединение Шумихинского и Тогульского сельсоветов. Аргументов в пользу объединения достаточно. Это и бюджетная обеспеченность, и налаженное транспортное сообщение села Шумиха с райцентром, и возможность введения в селе ставки старосты, который может обеспечить связь населения с администрацией. Главе Тогульского района представляется, что другого пути, кроме объединения указанных малых поселений, нет.

Противоположной точки зрения придерживается глава Акуловского сельсовета Первомайского района. В Акуловском сельском поселении проживает 1070 человек в четырех деревнях. Расстояние от Акулово до каждой из них – 7,13 и 18 км. Базовые предприятия и хозяйства здесь отсутствуют, но сохранилась в Акулово некоторая социальная инфраструктура: школа, детсад, клуб, ФАП. Люди в основном малоимущие, пожилые и безработные.

Ориентируясь на эти обстоятельства, администрация поссовета строит соответствующим образом и свою деятельность. Для того чтобы помочь населению

в столь сложных жизненных условиях, еженедельно в график включаются выезды в малые села специалистов, которые берут с собой похозяйственные книги, ксерокс, бланки документов. В таком случае и администрация имеет полную оперативную информацию о положении дел в селах, и жители получают справки, документы, консультации по многим вопросам. Они имеют возможность сделать заказ, произвести оплату. Особое внимание уделяется пожилым, инвалидам, неполным семьям.

Учитывается здесь и индивидуальность обычаев и традиций в каждой деревне.

Простой арифметический расчет показывает, что в год содержание аппарата администрации сельского поселения обходится всего лишь в 960 тыс. рублей, а в случае объединения с другим сельсоветом примерно десять человек потеряют работу. Для села это большая цифра. Высвобожденные работники не поведут детей в детский сад, что повлечет за собой сокращение контингента детсада, а это перспектива закрытия дошкольного учреждения, что вызовет еще большую утечку людей из села в центральную районную усадьбу или город.

В крае существует двухканальная система оказания финансовой помощи бюджетам поселений: из краевого и районных фондов финансовой поддержки поселений [3; 4]. Именно это второе звено в системе межбюджетных отношений является наиболее слабым. На начало реформы местного самоуправления в крае было 4 района (Ельцовский, Солтонский, Суетский и Тогульский) с численностью населения до 10 тыс. человек и 17 районов с численностью до 15 тыс. человек. Эти районы являются наиболее экономически и организационно слабыми, и ноша выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в рамках бюджетного процесса для них неподъемна.

В регионе с каждым годом усугубляется проблема сокращения численности сельского населения: в 2005 г. численность сельского населения края составила 1177 тыс. человек, в 2006 г. – 1171,6 тыс. человек, в 2007 г. – 1128 тыс. человек, т.е. только за два года население края сократилось на 49 тыс. человек, или на 4,2% [5, с. 14–18]. Данная проблема имеет непосредственное отношение и к возможностям решения сельскими советами вопросов местного значения. При расчете средств помощи распределяемая поселениям сумма дотации напрямую зависит от численности постоянного населения конкретного поселения. В результате на уровне поселений складывается ситуация, когда сельсоветам необходимо решать все тот же перечень вопросов местного значения, а из-за уменьшения численности населения средств из фондов муниципальной поддержки перечисляется крайне недостаточно. Здесь уже необходима продуманная

и последовательная демографическая (экономическая, социальная) политика.

По данным статистики (по состоянию на 1 января 2008 г.), в Алтайском крае имелось 64 населенных пункта численностью населения до 10 человек, 134 населенных пункта с численностью населения от 11 до 50 человек и 129 населенных пунктов с численностью населения от 51 до 100 человек. Всего в Алтайском крае 1609 населенных пунктов, из них 327 (20,3%) с численностью населения до 100 человек (на начало 2007 г. этот показатель составлял 19,4%).

По состоянию на 1 января 2008 г. численность населения:

- сельских поселений различается от 65 человек в Шумихинском сельсовете Тогульского района до 15720 человек в Кулундинском сельском Совете Кулундинского района, или в 257 раз;

- городских поселений от 3,9 тыс. человек в городском поселении Малиновое Озеро Михайловского района до 20,2 тыс. человек в городском поселении Тальменка Тальменского района, или в 5,2 раза;

- муниципальных районов – от 5,9 тыс. человек в Суетском районе до 49,1 тыс. человек в Первомайском районе, или в 8,3 раза;

- городских округов – от 11,2 тыс. человек в г. Змеиногорске до 649,7 тыс. человек в г. Барнауле, или в 58 раз.

В связи с быстро снижающейся численностью населения поселений в Алтайском крае начинается процесс укрупнения муниципальных образований. Так, Законом Алтайского края от 20.12.2007 г. №136-ЗС «О преобразовании муниципальных и административно-территориальных образований Смирновский сельсовет Заринского района Алтайского края и Новокопыловский сельсовет Заринского района Алтайского края» предусмотрено преобразование данных муниципальных образований путем их объединения.

В Алтайском крае есть ряд поселений, которые на фоне остальных выглядят относительно благополучно с точки зрения доходной базы местного бюджета, качества жизни населения и уровня социально-экономического развития населенных пунктов. Но абсолютное большинство сельских поселений имеет крайне незначительные собственные источники для формирования доходов своих бюджетов.

Малочисленные поселения имеют настолько незначительный бюджет, что хватает его только лишь на содержание аппарата, так как принцип подушевого финансирования не дает возможности решать насущные местные проблемы.

На наш взгляд, объединение муниципальных образований является целесообразным в случае, если реформа будет мотивироваться улучшением социально-экономического положения населения.

В малочисленных муниципальных районах с учетом экономических и финансово-бюджетных реалий целесообразно допустить возможность создания

единых муниципальных районов с элементами территориального общественного самоуправления на началах сметного финансирования.

Можно допустить, чтобы населенные пункты, которые в силу исторических традиций являются административными центрами муниципальных районов, не наделялись самостоятельно статусом городского

или сельского поселения, а их территория административно входила в состав муниципального района.

Укрупнение районов должно сопровождаться специальной инвестиционной программой, обеспечивающей экономический рост и заметное повышение качества и доступности социального обслуживания жителей города и села.

### Библиографический список

1. Труевцев, В. Об опыте укрупнения районов / В. Труевцев // Местное самоуправление на Алтае. – 2007. – №1.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40.

3. О краевом фонде финансовой поддержки муниципаль-

ных районов, городских округов : Закон Алтайского края от 03.11.2005 №90-ЗС.

4. О краевом фонде финансовой поддержки поселений : Закон Алтайского края от 03.11.2005 №89-ЗС.

5. Заболотный, А.М. Финансовое обеспечение – самый сложный вопрос реформы / А.М. Заболотный // Местное самоуправление на Алтае. – 2007. – №1.