

С.В. Пакишенкова

Опыт укрупнения муниципальных образований в российской и зарубежной практике

S.V. Pakshenkova

The Experience of Municipal Formations Enlargement in Russian and Foreign Practice

Анализируется зарубежный опыт ряда субъектов РФ, в том числе и Алтайского края, в части радикального изменения территориальной структуры местного самоуправления. Рассматривается создание городских агломеративных центров как одно из стратегических направлений пространственного развития и преобразования территорий субъектов РФ.

Ключевые слова: реформа МСУ, преобразование, укрупнение, агломерация территорий, Алтайский край.

Одним из основных направлений и оптимальных путей совершенствования муниципальной системы является, на наш взгляд, осуществление реформ в административно-территориальном устройстве местного самоуправления на территории Российской Федерации.

Подходы к территориальной организации местного самоуправления в рамках муниципальной реформы являются достаточно дискуссионными [1, с. 14]. Это связано с рядом факторов.

Во-первых, муниципальная реформа предусматривала радикальное изменение территориальной структуры местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Реформа не учитывала сложившихся в регионах традиций и накопленного опыта функционирования в рамках различных моделей организации местного самоуправления. Не принималось во внимание также то, что до начала реформы в различных регионах были реализованы разные варианты территориальной структуры местного самоуправления: районная модель (которая являлась преобладающей), поселенческая модель, двухуровневая модель. Причем иногда на территории одного субъекта Федерации существовали различные модели.

Во-вторых, в рамках реформы предусматривалась унификация территориальной структуры: на всей территории страны, за исключением крупных городов и малонаселенных территорий, местное самоуправление стало осуществляться как на уровне муниципальных районов, так и городских и сельских поселений. Считалось, что это приведет к повсеместному приближению местной власти к населению, при этом сохранится возможность повышения качества

The article analyses foreign experience in a number of the Russian Federation subjects including Altai Territory concerning radical change of the local self-government territorial structure. The article touches upon the formation of the municipal agglomerate centers as one of the strategic directions of the spatial development and transformation of the Russian Federation subjects.

Key words: reform of the municipal self-government, transformation, enlargement, territorial agglomeration, Altai Territory.

предоставляемых услуг. Применительно к муниципальным районам, с одной стороны, и поселениям, с другой стороны, были закреплены собственные вопросы местного значения, доходные источники, механизмы финансового выравнивания. Тем самым с формальной точки зрения была обеспечена логическая стройность формируемой системы.

Однако подобные унифицированные подходы, по нашему мнению, не учитывают существенного разнообразия объективных условий на территориях, где осуществляется местное самоуправление, и динамичных изменений в системе расселения.

Территориальные основы местного самоуправления, наряду с вопросами ведения и полномочиями органов местного самоуправления, являются определяющими, начальными условиями для формирования муниципальных образований. Главным образом эти факторы определяют экономические, в том числе бюджетные, основы местного самоуправления [2, с. 16]. В то же время данная позиция разделяется не всеми исследователями, что, в свою очередь, порождает дискуссии как теоретического, так и практического свойства о критериях допустимости существования дотационных муниципальных образований. По мнению сторонников другой позиции, именно дотационность (или ее отсутствие) бюджетов муниципалитетов должна выступать основным критерием установления территорий и границ муниципалитетов [3, с. 101].

В связи с этим рассмотрение вопросов и проблем, связанных с территориальной организацией местного самоуправления, представляется весьма актуальным как для законодательной практики в этой области, так и в целях выработки практических рекомендаций,

обоснования единых и общих правил и принципов территориальной организации местной власти, необходимых для ее оптимизации.

На наш взгляд, правильное муниципальное зонирование позволяет не только очертить оптимальные границы муниципальных образований, но и определить способности проживающего в них населения оперативно решать в них свои текущие проблемы. Особое значение процедура муниципального зонирования имеет при наличии двухуровневой модели организации местного самоуправления.

Основополагающим принципом формирования территориальной организации местного самоуправления в ходе реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ №131) стал подход, связанный с оптимизацией решения местных задач, когда границы территорий муниципальных образований устанавливаются исходя из потребностей населения и возможности эффективного управления (п. 11 ч. 1 ст. 11 ФЗ №131) [4, с. 3822]. В этом случае за основу взята транспортная и временная доступность органов местного самоуправления и муниципальных услуг для населения, возможность расширения участия граждан в решении задач местного самоуправления, оптимальное удаление объекта от субъекта управления и т.д. В результате появилось большое количество малонаселенных сельских поселений, и данный подход показал свою неэффективность, обусловив необходимость дальнейшей трансформации территориальной организации местного самоуправления. В подобной ситуации становится актуальным проведение диагностики системы пространственного зонирования местного самоуправления и анализа возможностей и пределов его оптимизации, в том числе за счет изменения территориального устройства местного самоуправления.

Одним из основных факторов, влияющих на эффективное функционирование системы местного самоуправления, является точное определение административно-территориальных размеров муниципалитетов. Достаточно сложно однозначно сказать, какие муниципалитеты работают более эффективно: малые, средние или большие [5, с. 32]. Для этого следовало бы учесть несколько аспектов, которые должны быть четко определены в системе местного самоуправления:

- количество населенных пунктов, входящих в состав одного муниципалитета;
- бюджетная обеспеченность и финансовая самостоятельность местного самоуправления;
- предоставление муниципалитетам необходимых функций в соответствии с их размерами и численностью населения.

По нашему мнению, территориальная (пространственная) организация местного самоуправления должна выступать как средство обеспечения эффек-

тивного и устойчивого социально-экономического развития территории. Несоответствие пространственной организации требованиям рыночной экономики фактически оказалось одной из основных причин финансовой несамостоятельности муниципалитетов.

В этой связи одним из наиболее актуальных направлений реформирования местного самоуправления становится оптимизация границ муниципальных образований как в части территориально-поселенческого принципа их организации, так и с точки зрения организации городских округов и муниципальных районов [6, с. 72]. Представляется, что местные бюджеты следует определять как центральное звено местных финансов, в котором мобилизуется основная часть финансовых ресурсов муниципальных образований, предназначенных для финансирования основных потребностей местного сообщества.

Несостоятельность в финансовом обеспечении решения вопросов местного значения, повсеместный дефицит бюджетов значительного количества муниципальных образований вызывает необходимость реорганизации многих муниципальных образований по пути укрупнения [7, с. 57]. Эта необходимость вызвана и условиями финансового кризиса, когда сокращается объем поддержки бюджетов муниципальных образований со стороны государства, и потребностью в концентрации имеющихся кадровых, материальных ресурсов, ресурсов инфраструктуры в более масштабных единицах муниципального управления [2, с. 16].

Опыт укрупнения муниципальных образований нарабатан в зарубежной практике [8, с. 5]. В этом отношении особый интерес представляют реформы местного самоуправления, проводимые в скандинавских странах.

Так, реформа местного самоуправления Дании пошла по пути изменения структуры местного самоуправления (территориального деления и задач). Заново создавались сельские коммуны и контролирующие их деятельность округа, а города остались независимыми, но под контролем Министерства внутренних дел [9, с. 13]. Границы муниципалитетов очерчивались с учетом экономических, промышленных и человеческих связей в этой области. Было решено, что округ должен насчитывать минимум 200 000 человек, для определения границ округов было проведено исследование, которое представило сложившиеся торговые зоны (44 зоны), зоны концентрации трудовых ресурсов (123 «центра притяжения») и многие другие сферы взаимовлияния и дало полную картину взаимозависимостей [10]. Проведен детальный учет «эффекта масштаба» для оказания разных типов общественных услуг. Законом были утверждены принципы изменения муниципального деления (округа охватывают сельские муниципалитеты и города; один город – один муниципалитет, что подразумевало обеспеченность города территорией для промышленного и другого

развития). Крупные муниципалитеты с сильной экономической базой создавались для того, чтобы обеспечить возможность решать постоянно возрастающие муниципальные задачи [7, с. 57]. Такие же требования предъявляет к местному самоуправлению и ФЗ №131 с той лишь разницей, что при создании муниципальных образований не учтено наличие сильной финансово-экономической базы, что делает их бюджетно-дефицитными. Новая структура местного самоуправления в Дании исходила из того, что сельские муниципалитеты должны иметь численность населения 5000–6000 человек. Однако в малонаселенных районах было решено не создавать муниципалитеты с числом населения менее 3000–4000 человек. Итогом реформы 2005–2007 гг. стало создание пяти регионов, объединяющих 98 муниципалитетов (ранее существовало около 228) [10].

В Норвегии за полвека произошло почти двукратное сокращение муниципальных образований – с 700 до 420, а в Швеции – с 1500 до 290, в Нидерландах (1980–1991 гг.) – с 811 до 504 [9], в Греции (1997–2000 гг.) – с 5343 до 1033, в Швеции – с 2500 до 289 [10].

В Швеции вследствие урбанизации уменьшалось население небольших сельских коммун, что повлекло за собой снижение налоговых поступлений и бюджетный дефицит. В результате небольшие коммуны оказались неспособны обеспечить приемлемое качество предоставляемых услуг и пришли к идее добровольного объединения. После реформы шведские коммуны стали представлять собой экономически и хозяйственно-географические единые территории, а среднее число их жителей к середине 1970-х гг. составляло не менее 8000 человек. Таким образом, с 1962 по 1995 г. численность сельских коммун уменьшилась в четыре раза, а количество городских коммун увеличилось на 48% [10].

Сокращение количества общин состоялось и в странах Восточной Европы – в Польше, Белоруссии, Литве [11, с. 13]. Положительный эффект сокращения количества муниципальных общин зависит от инициатора укрупнения, а также адекватного учета национальных, культурных, родственных и других местных условий. На практике это обусловило формирование разных по критерию численности и территории местных территориальных структур. Например, в Испании около 3670 местных общин, численность которых ниже типичной для страны средней коммуны; в Норвегии при населении в 4,7 млн человек существует 19 областей и 431 коммуна, среди которых многие очень малочисленны (до 200 человек); в Финляндии (население 5,2 млн человек) пять губерний и 432 муниципалитета. В Бельгии доля муниципалитетов с населением менее 1 тыс. человек составляет меньше 0,2%, в Эстонии их только 24 из 254 [10].

Процесс преобразования и изменения границ муниципальных образований происходит и на территории Российской Федерации.

По предварительным данным, всего в 2006–2009 гг. установлено 378 случаев изменения границ муниципальных образований, при этом в 2008 г. количество изменений границ в 2 раза превышает аналогичный показатель за 2006 г. – 192 случая в 2008 г. против 93 в 2006 г. [12, с. 10]. Из указанного количества преобразований в 324 случаях осуществлялось объединение муниципальных образований, в основном сельских поселений, в пяти случаях было осуществлено разделение муниципальных образований (в Свердловской, Оренбургской, Тульской и Рязанской областях, Республике Татарстан) [13]. Также в 2006–2009 гг. установлено 17 случаев изменения статуса поселений с городского на сельское и 9 городских округов были лишены статусов и преобразованы в городские поселения, что, согласно действующему федеральному законодательству, преобразованием не является [14].

В 2007–2008 гг. существенно изменилась территориальная организация местного самоуправления в Калининградской области, вследствие которой городские округа были наделены статусом муниципальных районов с образованием на их территориях сельских и городских поселений, и количество муниципальных образований увеличилось с 36 до 88. А сокращение общего количества муниципальных образований почти на 200 единиц обусловлено объединением значительного количества поселений в Республике Башкортостан, где вследствие принятия и вступления в силу Закона в 2008 г. количество сельских поселений сократилось на 124 единицы [13].

Анализируя сведения, представленные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, можно прогнозировать и дальнейшее сокращение общего количества муниципальных образований в результате объединения сельских поселений.

В настоящее время Министерство регионального развития Российской Федерации анализирует практику территориальной организации местного самоуправления в совокупности с практикой реализации органами государственной власти субъектов Федерации полномочий в области административно-территориального устройства с целью дальнейшего совершенствования законодательства в указанной сфере правоотношений. Так, в 2007 г. министерство анонсировало создание городских агломеративных центров с многомиллионным населением как одно из стратегических направлений пространственного развития и преобразования территорий субъектов, позволяющих создать опорный каркас системы управления и модернизации экономики страны. В качестве приоритетных проектов рассматривались «Большой Ростов» (объединение Ростова-на-Дону, Новочеркас-

ска, Таганрога, Аксая, Батайска, Азова), агломерации «Иркутск – Ангарск – Шелехов», «Владивосток – Находка – Уссурийск – Артем», «Самара – Тольятти», «Томск – Северск» и другие [15, с. 5489].

В законодательстве Российской Федерации понятие агломерации отсутствует. Однако данная проблематика становится все более актуальной, и одной из причин, обусловившей внимание к данному вопросу, на наш взгляд, следует считать реализацию проекта «Доступное жилье». Существующие административные границы городов не позволяют осуществлять масштабное жилищное строительство. Предполагается, что агломерации повысят привлекательность российских городов для бизнеса, станут центрами реализации крупных проектов, финансируемых с участием средств федерального бюджета, и позволят сохранить население территорий со значительным отрицательным сальдо миграции за счет стягивания его в агломерационные объединения, а также обеспечить более высокое качество жизни.

Естественные процессы формирования моноцентрических агломераций вокруг крупных городов отражают усиление взаимосвязи городского ядра с окружающими территориями на основе маятниковых миграций, экономических связей, процессов субурбанизации и т.п.

Существуют различные варианты функционирования агломерационных объединений: начиная от ассоциации муниципальных образований с добровольным участием и заканчивая созданием административных округов, куда будут входить все муниципальные образования, включенные в состав агломерации как второго уровня государственной власти [16, с. 15].

С 2007 г. основные процессы, связанные с формированием городских агломераций, развивались в двух направлениях. С одной стороны, началась проработка ряда проектов создания полицентрических агломераций, имеющих несколько городских ядер, на основе планов, сформулированных Министерством регионального развития РФ [17]. Среди них наиболее активно развивается ситуация вокруг проекта «Иркутск – Ангарск – Шелехов»: определены границы агломерации, началась разработка конкретных проектов, позволяющих обеспечить динамичное развитие агломерации в сферах жизнеобеспечения [16, с. 15].

С другой стороны, агломерации начинают формироваться «естественным путем» на основе добровольных соглашений муниципалитетов. В качестве примера можно привести процессы агломерирования в Алтайском крае [18]. Здесь фактически предприняты первые шаги по формированию Барнаульской агломерации на основе объединения городов Барнаула, Новоалтайска и Первомайского района. В результате возникнет город, в котором будет сосредоточена значительная часть экономического потенциала края [19]. В данном случае выбрана форма агломерационного объединения, при котором

границы существующих муниципальных образований не будут изменены.

Основной целью создания Барнаульской агломерации является развитие социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, увеличение объемов жилищного строительства, улучшение продовольственного обеспечения населения муниципальных образований, входящих в агломерацию. Это будет способствовать реализации крупных инфраструктурных проектов за счет средств бюджетов всех уровней и привлеченных инвестиций [19].

На наш взгляд, следует обозначить следующие причины создания Барнаульской агломерации.

Во-первых, необходимость стратегического самоопределения. Барнаул является столицей Алтайского края и имеет особый статус, выполняет ряд значимых функций. Подобные задачи не могут быть решены силами и в пределах отдельно взятого города, даже крупного. Граница городской территории является сдерживающим фактором развития.

Во-вторых, это управляемость и связность территории. Барнаул представляет собой город нескольких поселений, находящихся рядом, с несколькими промышленными зонами. Но административно он является муниципалитетом с большой территорией, внутри которой есть свои пустоты, разрывы между заселенными территориями.

В настоящее время Барнаулу требуется больше территорий и трудовых ресурсов для дальнейшего социально-экономического развития. В итоге, большинство населения города-спутника Новоалтайска и жителей Первомайского района ездит на работу в город-центр каждый день. На территории будущей агломерации наблюдается ярко выраженная маятниковая миграция, как внутри агломерации, так и внутри самого города.

Особую актуальность приобретает целый ряд проблем, которые необходимо решить в пределах агломерированных муниципальных образований:

- развитие транспортной инфраструктуры;
- оптимизация управления и пространственной организации Барнаульской агломерации;
- создание сбалансированной системы рабочих мест через развитие сбалансированной среды бизнес-активности, формирование в городе-спутнике, районе и городе-центре новых центров предпринимательской активности.

На наш взгляд, в современной ситуации более адекватной моделью управления агломерацией является построение системы договоренностей, согласований и совместных проектов между различными поселениями, муниципальными образованиями и районами при главной, координирующей роли региональной власти и власти городского центра.

Формирование городских агломераций требует кооперации усилий входящих в них муниципальных образований. Независимо от того, что является

движущей силой межмуниципального сотрудничества смежных территорий – инициатива властей или эволюционно сложившаяся сила притяжения, исключительную важность для повышения их совместного потенциала имеет расстановка приоритетов в специализации [16, с. 5489].

Таким образом, территориальная организация местного самоуправления должна быть оптимальной, обеспечивающей эффективное исполнение органами местного самоуправления вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения.

Учитывая опыт зарубежных стран и сложившуюся ситуацию на территории Российской Федерации, на наш взгляд, главным условием оптимизации территориальной организации местного самоуправления должны стать наличие сложившейся социальной, транспортной и иных инфраструктур, необходимых для самостоятельного решения местным самоуправлением вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, и финансо-

вая самостоятельность муниципальных образований. Нам представляется верным мнение О. Роя [20, с. 28] о том, что решающую роль в определении границ муниципальных образований должен получить экономический критерий как наиболее показательный и значимый [21, с. 84].

Наличие экономических условий должно стать определяющим принципом формирования территорий местного самоуправления. В настоящее время органы государственной власти субъектов РФ все больше склоняются к необходимости формирования территорий муниципальных образований на основе именно этого подхода [2, с. 16]. Однако, по нашему мнению, большее внимание следует уделять не сложившейся ситуации, а перспективам развития территории. Территориальное зонирование должно выступать как важнейшая функция государственного управления на федеральном и региональном уровнях и являться приоритетной стратегической задачей местного самоуправления.

Библиографический список

1. Бабун, Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления / Р. Бабун // Городское управление. – 2009. – №5.
2. Дементьев, А. Территориальная организация местного самоуправления – одна из определяющих основ деятельности местной власти / А. Дементьев, Р. Лапин // Городское управление. – 2009. – №2.
3. Бухвальд, Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения / Е. Бухвальд, А. Трухов // Федерализм. – 2007. – №3.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (с последующими изменениями 7.05.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №40.
5. Шугрина, Е. Установление критериев формирования разных типов муниципальных образований как гарантия права на осуществление местного самоуправления / Е. Шугрина // Городское управление. – 2008. – №8.
6. Максимов, А. Единство правового регулирования и территориальные особенности местного самоуправления в России / А. Максимов // Муниципальная власть. – 2009. – №3.
7. Панасюк, А. Укрупнение муниципалитетов: сколько бедных не объединяй, богаче они не станут / А. Панасюк, В. Кирпичиков // Муниципальная власть. – 2009. – №4.
8. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общ. ред. Н.П. Медведева, А.И. Ракитова, А.Ю. Федорова, В.В. Бенкевича, С.И. Жупанова. – М., 1994.
9. Шишкина, Н.Э. Местное самоуправление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития / Н.Э. Шишкина. – Иркутск, 1995.
10. European Economy Public Finance in EMU – 2006. A Report by the Commission Services [Электронный ресурс]. – URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm.
11. Реформы местного управления в странах Западной Европы : сборник статей / отв. ред. В. Маклаков. – М., 1993.
12. Организация голосования по изменению границ и преобразованию муниципальных образований в Российской Федерации / под общ. ред. Л.Ф. Демьянченко. – М., 2009.
13. Информация избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в ответ на вопросы ЦИК России [Электронный ресурс]. – URL: http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/08/10/org_golos/pril_1.doc.
14. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/07/20/book_dem.jsp.
15. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. : Распоряжение Правительства Российской Федерации №1662-р от 17 ноября 2008 г. (с изменениями от 08.08.2009 №1121-п) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – №47.
16. Воронов, Ю. Агломерации и урбанизированные кластеры: проектирование и управление / Ю. Воронов, С. Заусаев, С. Смирнов // Научные записки НГУЭУ. – 2008. – №4.
17. Марков, М. В ожидании агломерации / М. Марков // Эксперт Сибирь. – 2008. – №9 [Электронный ресурс]. – URL: <http://club-rf.ru/tendencies/3458/>.
18. В Алтайском крае создается Барнаульская агломерация [Электронный ресурс]. – URL: http://www.stroy-sfo.ru/arh/arh_0004.htm.
19. Никищенко, Е. Зачем нужна Барнаульская агломерация? / Е. Никищенко // Свободный курс. – 2009. – 15 окт.
20. Рой, О. К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации / О Рой // Муниципальная власть. – 2005. – №2.
21. Швецов, А. Экономическая рациональность выбора пространственных параметров муниципальных образований / А. Швецов // Федерализм. – 2007. – №3.