

ББК 66.3(2Рос),124

*И.В. Стрижкина*

## **Укрупнение муниципальных образований – результат реформирования местного самоуправления на Алтае**

*I.V. Strizhkina*

## **Municipal Formations Enlargement as a Result of the Local Self-Government Reformation in the Altai Territory**

Одной из основных тенденций реформирования местного самоуправления в Российской Федерации в последние годы стало изменение бюджетно-территориальной организации путем укрупнения муниципальных образований. В статье вскрыт ряд проблем в этой сфере, как обусловленных существующими особенностями организации местного самоуправления на Алтае, так и порожденных новизной проводимого реформирования и сравнительно небольшим опытом органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Предложены некоторые пути преодоления выявленных в результате исследования проблем.

**Ключевые слова:** укрупнение, объединение, Алтайский край, критерии создания муниципальных образований.

Вопросы территориально-бюджетной организации и эффективной деятельности публичной власти в Российской Федерации, в том числе и на уровне местного самоуправления, в последние десятилетия относятся к категории наиболее спорных и сложных. Именно на местном уровне решаются вопросы и проблемы, максимально приближенные к населению конкретной территории, поэтому обеспечение эффективного функционирования муниципалитетов должно стать одной из основных задач современного государства.

К главным проблемам, затрудняющим деятельность местного самоуправления, относятся вопросы территориальной организации, не позволяющие муниципалитетам эффективно выполнять возложенные на них функции.

Территориальная организация местного самоуправления предопределяет разграничение компетенций между уровнями публичной власти, перераспределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, установление рационального баланса в решении вопросов местного значения и реализации государственных полномочий на местном уровне.

The change in the budget and territorial organization by the way of the municipal formations enlargement has become one of the basic tendencies in the local self-government reformation in the Russian Federation. The article reveals several problems in this sphere stipulated by the current peculiarities of the local self-government organization in the Altai Region and generated by newness of the conducted reformation and comparatively small experience of the state power and local self-government bodies in the Russian Federation.

There are some ways to overcome the problems which appeared in the course of research.

**Key words:** enlargement, uniting, Altai Territory, municipal formations creation criteria.

По Федеральному закону №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – №131-ФЗ) для всех субъектов РФ предусматривается единообразная двухуровневая территориальная организация местного самоуправления. На первом уровне, максимально приближенном к населению, находятся городские и сельские поселения, на втором – муниципальные районы и городские округа.

При определении территорий муниципальных образований необходимо учитывать практическую возможность и экономическую эффективность решения вопросов местного значения. Рациональным решением является включение в перечень обязательных критериев при определении территории, на которой будет осуществляться местное самоуправление, наличие собственной налогооблагаемой базы, необходимой производственной и социальной инфраструктуры, муниципального имущества и минимального местного бюджета [1]. При этом процесс определения границ муниципальных образований должен включать в себя действия, направленные на установление объективной основы для определения соответствующей территории

муниципального образования, а также на обязательное выявление субъективного отношения жителей к предполагаемым территориальным преобразованиям.

Следует отметить, что существующая в настоящее время структура территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации во многом основана на действовавшей ранее. Реформа местного самоуправления в значительной мере была обусловлена заинтересованностью государства в развитии института местного самоуправления, которое выступает связующим звеном между населением и государственными структурами.

Повсеместное введение двухуровневой модели местного самоуправления в Российской Федерации – сложный, неоднозначный процесс. В некоторых российских регионах на такую модель не были ориентированы действующая социальная инфраструктура, сложившаяся в результате уже существовавшего административно-территориального деления, бюджетно-финансовые отношения, кадровый потенциал и т.д. Поэтому одной из основных тенденций реформирования местного самоуправления в последние годы стало изменение территориальной организации местного самоуправления, прежде всего путем укрупнения муниципальных образований.

В действующем законодательстве закреплён следующий перечень форм создания, преобразования и упразднения муниципальных образований: объединение двух и более поселений, объединение поселения с городским округом, объединение двух и более муниципальных районов.

Процесс реформирования территориально-бюджетной организации муниципальных образований неизбежно сталкивается с рядом проблем, обусловленных как уже существующими особенностями организации местного самоуправления в Российской Федерации, так и порожденными новизной проводимого реформирования и сравнительно небольшим опытом органов государственной власти и местного самоуправления в проведении процессов укрупнения муниципальных образований.

Прежде всего, это проблема выбора критериев создания муниципальных образований. В начале проведения муниципальной реформы при создании новых муниципальных образований и установлении их границ были использованы только два критерия зонирования – демографический и пространственный (численность населения и доступность административного центра), при этом не учитывался экономический фактор. По мнению О. Роя, такой подход неэффективен [2]. Отмечается, что в Российской Федерации экономический критерий при реформировании муниципалитетов пока не имеет большого веса: значительное количество муниципальных образований во многом финансово зависят от вышестоящих уровней бюджетной системы.

Укрупнение территорий путем объединения муниципальных образований субъектов Российской Федерации стало тенденцией начала XXI в.

Мировая практика также показывает, что муниципалитеты на самом низком уровне концентрируются и объединяются. Многие государства оптимизируют муниципальные образования, чтобы добиться большей эффективности управления при меньших затратах. Этот процесс наблюдается как в федеративных странах, так и в унитарных. К основным причинам реформирования территориальной структуры местной власти в зарубежных странах относят неравенство территорий по показателям демографической (возрастной) структуры населения, которая оказывает влияние на величину налоговых доходов муниципальных бюджетов, геостратегическое положение муниципалитетов, наличие не обеспеченных доходами льгот для малообеспеченных граждан, разницу в доходах из-за наличия (отсутствия) крупных налогоплательщиков и т.д. Таким образом, в соответствии с зарубежной доктриной реорганизация муниципального образования – это совокупность мер, направленных на оптимизацию размера муниципального образования (по территории и численности населения), обеспечивающего экономическую жизнеспособность муниципалитета.

Считается, что укрупнение муниципалитетов позволит повысить их бюджетную самостоятельность, укрепить налоговую базу, сократить расходы местных бюджетов за счет оптимизации сетей бюджетных учреждений и сокращения расходов на государственное управление. Кроме того, укрупнение муниципальных образований поможет решать те сложные, разнообразные и зачастую финансово не обеспеченные полномочия, возложенные на муниципалитеты, повысить экономическую эффективность оказываемых муниципальных услуг. Укрупнение муниципальных образований также позволит создать оптимальное муниципальное деление территории субъектов Российской Федерации с учетом сложившихся социально-экономических условий, исторических традиций и географических особенностей конкретных муниципальных образований.

Однако вопрос об оптимизации количества муниципальных образований один из самых сложных. Считается, что основой выбора критериев укрупнения должен быть выборочный, индивидуальный подход.

Тема укрупнения муниципальных образований сейчас обсуждается в большинстве субъектов Российской Федерации. Например, в 2009 г. референдумы по объединению муниципальных образований состоялись в Ярославской и Ивановской областях. Укрупнение с одиннадцати до пяти муниципалитетов в отдельно взятом районе Ярославской области рассматривается как одна из антикризисных мер, так как привело к уменьшению численности муниципальных

чиновников и сокращению бюджетных затрат на их содержание.

К основным причинам объединения районов Новосибирской области относят также экономию на административных структурах, обосновывая это тем, что в сельских районах численность населения постоянно сокращается, в то время как численность аппарата управления остается прежней.

В Республике Дагестан существует реальная необходимость укрупнения муниципальных образований в силу специфических особенностей депрессивно-дотационной экономики республики. Количество муниципальных образований на территории республики (758) является одним из самых многочисленных в Российской Федерации, при этом практически 80% из них приходят к началу финансового года без принятия собственного бюджета [3]. Однако отмечается, что органы местного самоуправления не заинтересованы в укрупнении поселений, так как это может привести к сокращению аппарата управления и ограничению местных полномочий.

Тенденция к укрупнению муниципальных образований наблюдается также и в Вологодской области. Здесь изначально было образовано 344 поселения (322 сельских и 22 городских). Практика реализации муниципальной реформы показала, что далеко не все поселения оказались способны осуществлять в полном объеме функции, возложенные на них Федеральным законом №131-ФЗ. В первую очередь это связано с недостаточностью собственной доходной базы муниципальных образований. В октябре 2009 г. в 105 муниципалитетах области состоялось голосование по решению вопросов муниципального деления: за укрупнение проголосовали 66 поселений, которые объединились в 23 поселения. Таким образом, число муниципальных образований области сократилось на 43 (стало 301 поселение). В 39 поселениях области решения об укрупнении не были приняты [4].

В Республике Башкортостан, которая занимает первое место в Российской Федерации по количеству муниципальных образований, рассматривался иной способ укрупнения, несколько отличный от используемых в других субъектах Федерации. Здесь для оптимизации количества муниципальных образований с учетом индивидуальных особенностей территории было предложено объединять между собой не два и более слабых муниципальных образований, а слабые присоединять к более-менее эффективно работающим. Это позволяет, по мнению правительства республики, не только снизить дотационность территорий, но и может способствовать потенциальному росту собственных доходов бюджетов за счет развития экономики. Общий подход заключается в том, что муниципальные образования будут объединять вокруг крупных районных центров и поселков, которые являются некими точками роста. Таким образом, в основе укрупнения

муниципальных образований лежит не демографический или пространственный критерий, а экономический, т.е. формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований на основе проведенных финансово-экономических расчетов целесообразности сокращения количества муниципалитетов.

При проведении процесса укрупнения муниципальных образований правительство Республики Башкортостан предполагало пользоваться двумя принципами: во-первых, это индивидуальный подход к применению принципа пешеходной доступности для каждой территории; во-вторых, сокращение количества должно осуществляться путем укрупнения, т.е. объединения двух или более сельских советов с учетом обеспечения их самодостаточности в финансовом плане.

В период с 2003 г. до начала процесса укрупнения в Башкортостане было создано всего 32 муниципалитета. Большую часть муниципальных образований республики составляли сельские поселения – 942 поселения. В результате оптимизации количества муниципалитетов предполагалось уменьшить их количество не менее чем на 150, таким образом, общее количество сельских поселений в ходе оптимизации составляет 750–800.

Оптимизация количества муниципальных образований республики предусматривает два вида преобразований территорий: либо два или три сельсовета сливаются в один, либо территория одного делится между двумя соседними, а сам он ликвидируется. Всего по итогам проведенных референдумов в результате объединения муниципалитетов 438 деревень, сел и хуторов Башкортостана были переданы или включены в состав новых сельских советов [5].

В Свердловской области наблюдается обратная тенденция – разукрупнение. Так, в 2009 г. здесь одно из муниципальных образований было разделено на два, причем за это решение высказалось большинство местных жителей. Это объясняется тем, что муниципальные образования области и так достаточно крупные. Для сравнения приводятся данные, что в Курганской области на 1 млн 800 тыс. населения приходится 537 муниципальных образований, а в Свердловской области, с населением 4,5 млн человек, – только 93 [6].

В ходе реформы местного самоуправления в Алтайском крае в основу муниципально-территориального деления были положены, так же как и в других регионах страны, географические критерии (пешеходная, транспортная доступность административного центра, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а не экономические (наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы управления). Экономическими и организа-

ционными критериями было отчасти подкреплено формирование территорий городских округов и в некоторой степени муниципальных районов. Базовым же принципом деления явились границы географических объектов и расстояния до них.

Диапазон территориальных масштабов муниципальных образований оказался широк, в большинстве случаев такой разброс был обусловлен реально существующими особенностями территории края, его традициями.

На начало января 2006 г. в крае было создано 797 муниципальных образований (12 городских округов, 60 муниципальных районов, 725 сельских и 5 городских поселений).

Двухуровневая бюджетно-территориальная организация местного самоуправления здесь фактически осталась от советских времен, когда перед местным самоуправлением ставились совершенно иные цели и задачи.

Поэтому в переходный период реформы местного самоуправления сразу возникли проблемы. Основные из них были связаны с разграничением полномочий между поселениями и муниципальными районами, в частности от поселений к муниципальному району уходили все функции, связанные с образованием и медицинской помощью. Кроме того, разграничивались не только собственность и полномочия, но и доходы местных бюджетов. Проблема заключалась в том, что на уровне сельских и городских поселений было закреплено очень мало доходных источников. Недостающие средства поселения должны были получать в форме дотаций из районного и краевого бюджетов. Так, для бюджетов Смирновского и Новокопыловского сельских советов Заринского района была характерна высокая зависимость от перечислений средств из вышестоящих бюджетов. Доля межбюджетных трансфертов в бюджет поселения Смирновского сельсовета за 2008 г. составляла 86,9% к общему объему доходов, в них большую часть занимали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (27,1%) и на обеспечение сбалансированности бюджета (48,4%) к общей сумме трансфертов. В бюджете Новокопыловского сельского совета доля собственных доходов составляла всего лишь 13,9% (373 тыс. руб.), а доля межбюджетных трансфертов – 86,1% (2319 тыс. руб.) [7].

Таким образом, заявленная финансовая самостоятельность поселений в значительной степени была условной, поскольку муниципалитеты оказались зависимы от передачи им налоговых долей и/или дотационной помощи из вышестоящих бюджетов, а не от качества их работы по решению экономического потенциала территории и реформированию местных финансов.

В результате объединения в бюджете нового сельского поселения произошли некоторые структурные

изменения, в частности заметно сократилась доля расходов на содержание органов местного самоуправления – в 2009 г. она составила 18,7%, в то время как общая доля расходов по поселениям в 2008 г. достигала 38,3%. При этом наблюдается увеличение расходов на социальную сферу. Например, расходы на культуру увеличились на 58%, на здравоохранение – на 38,7%, на образование – на 12,5% [8].

Аналогичная картина складывалась и в результате объединения двух других муниципальных образований – Шумихинского и Тогульского поссоветов Тогульского района.

Тенденция к объединению муниципальных образований обусловлена также тем, что в Алтайском крае создано большое количество муниципальных образований с низкой численностью населения.

Поскольку Федеральный закон №131-ФЗ позволяет субъектам Федерации использовать различные варианты для определения территорий муниципальных образований, то в Алтайском крае наблюдались значительные различия в численности населения даже среди муниципальных образований одного типа. Например, на начало 2008 г. численность населения в сельских поселениях различалась от 61 человека в Шумихинском сельском совете Тогульского района до 15720 человек в Кулундинском сельсовете Кулундинского района, или в 157 раз. В городских поселениях эта разница достигала 5,2 раза, в муниципальных районах – в 9 раз.

Для бюджетов небольших по численности муниципальных образований, особенно для городских и сельских поселений, характерна высокая (от 50 до 90%) доля расходов на содержание органов местного самоуправления (как в общей сумме доходов, так и приходящихся в расчете на одного жителя), что является одной из причин, затрудняющих эффективное самостоятельное развитие муниципалитетов и осуществление ими своих обязанностей по выполнению вопросов местного значения.

Так, в наиболее распространенных в Алтайском крае поселениях численностью до 5000 человек (397 поселений) доля расходов бюджета на аппарат управления составляет в среднем 51,69%, что делает невозможным решение крупных задач. Заметное снижение удельного веса расходов на аппарат управления происходит в поселениях с численностью от 5000 человек – до 43,4%.

Высокий удельный вес расходов на содержание органов местного самоуправления в структуре расходов поселений обусловлен как субъективными причинами (естественное стремление увеличить штаты и их содержание), так и объективными (объем расходных полномочий поселений невелик, что становится более явным на примере небольших поселений).

Сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления определено как один из



положительных моментов процессов объединения муниципальных образований. Считается, что их укрупнение, в частности объединение муниципальных районов и городских округов до экономически обоснованных размеров (в том числе и по численности населения), необходимо и эффективно.

Подобный пример имеется на Алтае, когда инициаторами проводимых преобразований выступили два муниципальных образования – город Змеиногорск и Змеиногорский район. Можно выделить несколько причин, побудивших местные власти инициировать процесс объединения. Прежде всего, это социально-экономическое развитие территорий: в этих муниципальных образованиях развивается горнорудная промышленность, появилась возможность вкладывать инвестиции не только в промышленный комплекс, но и в социальное развитие. Однако производство и горнорудная промышленность находятся в разных сельских поселениях муниципального района, в то время как развивать социальную сферу выгоднее и легче в крупном административном центре. Также появилась необходимость в налаживании более тесных связей в перерабатывающей промышленности и сельском хозяйстве. Таким образом, имелись основные объединительные факторы экономической и социальной инфраструктуры города и района в единый хозяйственный комплекс. Кроме этого, в результате объединения территорий весь промышленный цикл (от добычи сырья до его переработки) будет проводиться на территории одного муниципального образования, что позволит повысить его эффективность и увеличить получаемые доходы.

У Змеиногорска и Змеиногорского района имеются хорошие перспективы в развитии туризма. Создание общей для города и района туристической зоны предполагает превратить этот вид деятельности в доходную отрасль экономики, увеличить налоговые поступления в бюджет единого муниципального образования.

Базовым положением объединительного процесса является формирование принципиально новых источников финансирования доходной части бюджета объединенной территории. Генерацию дополнительных денежных потоков должны обеспечить приоритетные направления концепции развития объединенной территории, в том числе инвестиционные проекты.

С учетом уже имеющегося опыта такого объединения стало возможным рассмотрение вопроса об объединении городского округа города Славгорода и Славгородского муниципального района. Кроме этого, возможно объединение города Заринска и Заринского муниципального района.

Кандидатами на укрупнение можно назвать большую часть муниципальных образований Алтайского края. Так, жители некоторых муниципальных образо-

ваний Бурлинского, Волчихинского, Первомайского, Тальменского, Топчихинского районов выступают с инициативой объединения сельских поселений. Предполагается объединение поселений с количеством жителей менее 200 человек с большими по составу населения поселениями, имеющими несколько хозяйствующих субъектов, что позволит улучшить ситуацию в маленьких селах, определить средства на их дальнейшее развитие.

Процесс укрупнения муниципальных образований в Алтайском крае планируется продолжать как в виде объединения городских округов с муниципальными районами (прежде всего это коснется одноименных городских округов и муниципальных районов), так и в виде дальнейшего объединения поселений.

На 1 января 2010 г. структура территориальной организации местного самоуправления Алтайского края имела 795 муниципальных образований, из которых 11 городских округов, 60 муниципальных районов, 718 сельских и 6 городских поселений.

Для преодоления проблем, связанных с реформированием территориально-бюджетной организации муниципальных образований субъектов РФ, в том числе и в Алтайском крае, можно использовать опыт европейских государств.

Во-первых, законодательно установить различные методы поощрения объединения малочисленных муниципальных образований, в том числе финансовые и бюджетные.

Во-вторых, изменить возможные способы преобразования муниципалитетов (например разрешить объединение городских округов или поселений, относящихся к разным муниципальным районам).

В-третьих, использовать возможность объединения муниципальных образований по территориальному признаку и создания новых муниципальных субъектов в качестве формы поощрения укрупнения муниципальных образований (например агломераций крупных городов, районов и поселений). Так, в Алтайском крае выдвигается идея о создании агломерации, включающей города Барнаул и Новоалтайск и часть территории Первомайского муниципального района, как добровольного объединения муниципальных образований в рамках межмуниципального сотрудничества. Создание подобного образования преследует цели ускорения социально-экономического развития территорий указанных муниципальных образований, основанного на базе усиления планировочных, транспортных, экономических связей через соответствующие соглашения самостоятельных муниципальных образований. При этом агломерация не предполагает создания нового объединенного муниципального образования и формирования его органов местного самоуправления.

В заключение следует отметить, что стоящая перед государством и муниципальными образованиями

задача обеспечения эффективного развития муниципалитетов, увеличения их ресурсных возможностей, финансовой самостоятельности и конкурентных

преимуществ может быть решена с использованием процесса преобразования муниципальных районов, прежде всего путем их укрупнения.

### Библиографический список

1. Агибалов Ю. Проблемы реформирования местного самоуправления в России // Федерализм. – 2007. – №3.
2. Рой О. К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации // Муниципальная власть. – 2005. – №2.
3. Строгое соблюдение экономических законов позволит Республике Дагестан выйти из многих проблемных вопросов / Управление Федерального казначейства по республике Дагестан [Электронный ресурс]. – URL: <http://dagestan.roskazna.ru/publications/1065/8315>.
4. Бежаев О. Местные бюджеты в новых законодательных условиях // Бюджет. – 2008. – №6.
5. Бухвальд Е., Игудин А. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. – 2007. – №3.
6. Укрупнение муниципальных образований не коснется Свердловской области / Юридическая компания «Урал» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.youral.ru/ukрупnenie-munitsipalnyih-obrazovaniy-kosnetsya-sverdlovskoy-oblasti>.
7. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Алтайского края за 2008–2009 гг. / Комитет по финансам, налоговой и кредитной политике Алтайского края // Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.altaregion22.ru>.