



УДК 336.14:352

**ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ТЕНДЕНЦИЯ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ****И. В. СТРИЖКИНА***Алтайский
государственный
университет**e-mail:
morozova@econ.asu.ru*

Исследование процесса реформирования местного самоуправления и изучение различных точек зрения на то, какую модель территориальной организации следует считать оптимальной, позволяет утверждать, что структура муниципальных образований, сложившихся на территории РФ, требует дополнительной корректировки и, прежде всего, укрупнения. В статье дан анализ недостатков сложившейся в России в целом, и в Алтайском крае, в частности, модели МСУ и определены некоторые перспективы развития муниципальной системы. Особое внимание обращено на отсутствие учета экономического фактора территориального устройства муниципальных образований и на положительный первый опыт объединения муниципального района и городского округа края.

Ключевые слова: муниципальные образования, укрупнение, Алтайский край, реформирование местного самоуправления, трансфертозависимый муниципалитет, трансформация поселений, опыт объединения (муниципальный район – городской округ), концепция развития объединенной территории.

В ходе либерально-демократических преобразований в России сформировался, по сути, новый уровень власти — местное самоуправление (далее — МСУ), который в функциональном плане дополняет и корректирует действия государственной власти. Однако время, прошедшее с момента принятия Федерального закона 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131 (далее — ФЗ №131) показало [1], что многие направления, определенные в законе как приоритетные, носили скорее декларируемый характер, нежели были направлены на изменение реального положения дел. Представляется, что для получения адекватной картины проведенной реформы и реализации основных её целей следует выделить три основных периода: дореформенный (до 2003 г.), переходный (2006 – 2008 гг.) и постпереходный (начиная с 2009 г.). Сегодня уже можно оценить практику реализации ФЗ №131, учитывая, что в 46 субъектах Российской Федерации он реализовывался с 1 января 2006 г., а отдельные его положения действовали ещё с октября 2003 г., диагностировать недостатки сложившейся модели местного самоуправления, понять перспективы развития российской муниципальной системы, определить систему мер по совершенствованию существующей муниципальной практики.

2009 г. считается окончанием переходного периода муниципальной реформы и полным вступлением в силу ФЗ №131 на всей территории России. Во всех субъектах РФ началось формирование двухзвенной территориальной организации МСУ, в которой городские и сельские поселения выступают как базовые звенья местного самоуправления. До принятия указанного закона в России существовало 11733 муниципальных образования, однако в результате реформирования количество муниципальных образований к 2009 году увеличилось более чем в два раза (24035 единиц) [2].

В научной литературе существуют различные точки зрения на то, какую модель территориальной организации МСУ следует считать оптимальной. Так, Е.С. Щугрина характеризует поселенческий вариант как наиболее отвечающий сути ме-



стного самоуправления [9], отмечая при этом, что реальное количество муниципальных образований на территории одного субъекта РФ может быть очень большим.

Н.В. Постовой находит веские аргументы в пользу поселенческой модели организации МСУ в многовековой истории развития общинного территориального самоуправления в России, не считает целесообразным формирование муниципальных образований на уровне районов, объясняя это тем, что протяженность районов достигает 200 км, они не представляют собой компактных населенных пунктов [7]. Возражая против данной позиции, А.Н. Костюков отмечает, что на практике именно районные органы управления осуществляют на селе полномочия по решению большинства вопросов местного значения, определенных ФЗ №131, что не исключает возможности осуществления ими, как и любыми другими органами МСУ, отдельных государственных функций [6].

Переустройство сложившейся на протяжении десятилетий системы районного управления и искусственное её разделение на систему государственного управления на уровне района и конгломерат мелких муниципальных образований, практически лишенных реальной финансово-экономической базы, но при этом ответственных за решение важнейших социальных вопросов, приводят к дезорганизации всей системы управления на местах. Экономическая неэффективность муниципальных образований (прежде всего поселений) в Российской Федерации обусловлена, на наш взгляд, тем, что при зонировании базовыми стали географический и демографический критерии. Однако анализ сложившейся муниципальной практики показывает, что их нельзя считать достаточными и оптимальными для формирования эффективной системы муниципальных образований.

Нам представляется, что при определении территориальной организации МСУ следует учитывать интересы местного сообщества и наличие функционирующей инфраструктуры, позволяющей обеспечивать его жизнедеятельность.

В результате муниципальной реформы в ряде регионов России (Нижегородской, Курской областях, Красноярском крае) территории муниципальных образований были организованы без учета экономических ресурсов для муниципального развития, их границы определялись по границам бывших колхозов, и на сегодняшний день на данных территориях отсутствуют действующие хозяйственные субъекты. В результате большинство созданных муниципальных образований оказалось нежизнеспособно в финансовом плане. В других регионах (Свердловская, Сахалинская, Калининградская, Московская области) территории многих городских округов были сформированы в границах прежних муниципальных образований — районов. Данный факт указывает на сохранение одноуровневой системы местного самоуправления в сельской местности, т.е. отказ от концептуальных предложений ФЗ №131 [3].

Следует отметить, что обозначенные выше проблемы обусловили необходимость оптимизации существующей российской системы муниципального устройства. В настоящий момент отчетливо проявляются две тенденции трансформации социально-экономического пространства муниципальных образований: укрупнение и разукрупнение. Укрупнение представляет собой формирование единого экономического, политического и информационного пространства на территории нескольких муниципальных образований. Как правило, в России преобразования связаны с укрупнением муниципальных образований, особенно поселений. С 2005 г. в Российской Федерации в целом общее количество муниципальных образований сократилось на 171, в том числе на 122 сельских поселения, 13 городских поселений и 46 городских округов [8].

В начальном периоде исследуемой реформы изменения границ муниципальных образований были единичными. Начиная с 2007 г., процесс несколько активизировался в связи с тенденцией к укрупнению. Это объясняется, главным образом, тем, что муниципальные образования, особенно небольшие, поселенческого уровня,



столкнулись со сложностями при исполнении своих полномочий. Необходимость оптимизации существующей сети муниципальных образований продолжает оставаться актуальной.

Вопрос упрощения территориальной организации и укрупнения ряда муниципальных образований встал и в Алтайском крае, который занимает третье место в Российской Федерации по количеству созданных муниципалитетов. Край был в числе регионов, которые одними из первых приступили к реализации на своих территориях реформы местного самоуправления. На начало 2009 г. здесь уже имелся определенный опыт реформирования системы муниципальных образований, поэтому можно сделать некоторые выводы об эффективности осуществленных преобразований.

В ноябре 2003 г. все существующие муниципальные образования Алтайского края были наделены соответствующими статусами, установлены их границы. До 1 января 2007 г. планировалось привести эти границы в соответствие с градостроительным и земельным законодательством, урегулировать и разрешить споры между сельскими и городскими поселениями, районами и городами. В 2004 г. в крае было образовано 36 новых муниципальных образований — это сельские поселения в Калманском, Кытмановском, Чарышском районах, районные центры в Красногорском и Солонешенском районах.

Диапазон территориальных масштабов муниципальных образований оказался широк и их разброс был обусловлен реально существующими особенностями территории края, но они фактически остались от советских времен.

Одной из главных проблем, вставших перед органами местного самоуправления края, было перераспределение полномочий между уровнями местной власти: 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. Таким образом, заявленная финансовая самостоятельность поселений в значительной степени была условной, поскольку муниципалитеты оказались зависимы от передачи им налоговых долей и дотационной помощи из вышестоящих бюджетов, а не от качества работы по расширению экономического потенциала территории и реформированию местных финансов.

В ходе реализации ФЗ №131 в Алтайском крае было создано 797 муниципальных образований (12 городских округов, 60 муниципальных районов, 725 сельских и 5 городских поселений). Однако по мере того, как выявились недостатки слишком мелкого дробления, встал вопрос об упрощении системы управления и объединении ряда муниципальных образований.

подавляющее большинство муниципальных образований в крае создавалось, как правило, в сохранившихся ещё с советских времен границах прежних сельсоветов, при этом не учитывались материальные, финансовые и кадровые особенности создаваемых муниципалитетов. В связи с этим в высокодотационных муниципальных образованиях самоуправление стало формальностью: вместо самоорганизации населения в них начались процессы бюрократизации власти.

Укрупнение муниципальных образований на Алтае обусловлено необходимостью оптимизации управления, проведения более эффективной социально-экономической политики, концентрации ресурсов на наиболее важных направлениях развития территорий, и, в итоге, важностью обеспечения роста благосостояния людей. Объединение поселений создает условия для дальнейшего развития культуры, образования, социального обеспечения и, что немаловажно, способствует сокращению расходов на содержание аппарата управления. Тенденция к объединению обу-



словлена также тем, что в Алтайском крае создано большое количество муниципальных образований с низкой численностью населения. По данным на 1 января 2009 г., в крае насчитывается всего 7 муниципальных районов с численностью населения более 30 тыс. чел. и 15 муниципальных районов – от 20 до 30 тыс. чел. В 34 муниципальных районах (из шестидесяти) численность населения составляет от 10 до 20 тыс. чел., а в четырех – не превышает 10 тыс. чел.

По данным на начало 2008 г., в крае существует 297 поселений с численностью менее 1000 чел. (на начало 2006 г. такую численность имели 280 поселений), кроме этого, отмечены сельские поселения с населением в 100–150 чел.

Всего на 1 января 2009 г. в Алтайском крае насчитывается 1607 населенных пунктов, из них 338 (21,03%) – с численностью населения до 100 чел. (71 населенный пункт – с численностью населения до 10 чел., 133 – от 11 до 50 чел., 134 – от 51 до 100 чел.) и 21 – без населения.

Следует обратить внимание на зависимость между численностью постоянного населения муниципального образования и показателями расходов муниципалитета на содержание органов МСУ. При увеличении численности населения возрастают расходы на содержание аппарата управления и доходы муниципального образования, однако при этом сокращается доля расходов на содержание органов МСУ в общей сумме доходов, а также уменьшаются расходы на содержание органов управления в расчете на одного жителя и наоборот.

Для бюджетов небольших по численности муниципальных образований, особенно для городских и сельских поселений края, характерна высокая (от 50 до 90%) доля расходов на содержание органов управления, что является одной из причин, затрудняющих эффективное самостоятельное развитие муниципалитетов и осуществление ими обязанностей по выполнению вопросов местного значения. Однако практика показывает, что сокращение расходов органов МСУ в Алтайском крае является одним из положительных моментов процесса объединения муниципальных образований.

К настоящему времени структура территориальной организации местного самоуправления края претерпела некоторые изменения: на 1 января 2009 г. она состоит из 795 муниципальных образований – 12 городских округов, 60 муниципальных районов, 718 сельских и 5 городских поселений. В крае появился некоторый опыт работы по укрупнению сельских поселений. В 2006 г. пожелания объединить поселения выражали органы МСУ 14 муниципальных районов, в 2007 г. – трех сельских районов.

Однако далеко не все предложения органов районной власти были реализованы на практике. Из 34 поселений, органы управления которыми высказались за объединение, только 6 реализовали эту возможность, в остальных избиратели сельских поселений проголосовали против объединения. Такой результат говорит о том, что в 28 муниципальных районах вопрос об объединении сельсоветов рассматривался без учета мнения населения.

В системе местных финансов, а именно, в рамках бюджетного процесса, определяется способность органов МСУ удовлетворять потребности населения, а также участвовать в хозяйственном развитии территории, поэтому анализ бюджетного процесса является, по нашему мнению, центральным при оценке результативности муниципальной реформы.

Одной из задач реформы являлось укрепление и развитие экономической основы местного самоуправления, обеспечение финансовой стабильности муниципальных образований, соответствие расходных полномочий органов МСУ доходным источникам местных бюджетов. Однако в настоящее время объем финансовых средств, необходимых для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, определен российским законодательством на уровне ниже их минимальных потребностей.



Практическая реализация ФЗ №131 в 2006-2008 гг. выявила ряд проблем, препятствующих устойчивому развитию муниципальных образований, главными из которых остаются несбалансированность местных бюджетов и высокая дотационность муниципальных образований.

Следует отметить, что налоговая реформа последних лет не всегда проводилась в интересах МСУ. Так, в период 2004–2005 гг. из доходов местных бюджетов были исключены поступления от налога на прибыль организаций и налога на имущество, а также снижена доля от налога на доходы физических лиц, отчисляемого в местные бюджеты. В целом по России доля доходов местных бюджетов по отношению к ВВП снизилась в 2007 г. по сравнению с 1997 г. почти в два раза — с 10,9 до 5,9% [5]. Согласно данным официальной бюджетной отчетности, общий объем утвержденных на 2009 г. доходов местных бюджетов, направляемых муниципальными образованиями на решение вопросов местного значения, утвержден в 1761,3 млрд руб. [2].

В 50 субъектах РФ удельный вес налоговых доходов в общем объеме планируемых собственных доходов ниже среднего уровня по Российской Федерации. Наименьшая доля налоговых доходов по плановым показателям отмечается в местных бюджетах Республики Саха – Якутия (20,3%), Республики Тыва (21,3%), Чукотского автономного округа (21,6%) [4].

Анализируя структуру местных бюджетов, следует отметить зависимость налоговых доходов муниципальных образований от величины поступлений по НДФЛ (налог на доходы физических лиц), которые составляют около 70% налоговых доходов местных бюджетов. Зависимость от федерального налога ослабляет стимулы к развитию налоговой базы муниципальных образований по другим налогам, в первую очередь, по местным налогам и специальным налоговым режимам.

Следует также отметить сложившуюся тенденцию дифференциации объема налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в зависимости от типа муниципального образования. Так, в 2009 г. в бюджетах городских округов сосредоточено 64,5% (472,4 млрд. руб.) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов — 26,1% (191,7 млрд. руб.) и лишь 9,4% (68,7 млрд. руб.) — в бюджетах поселений, что характеризует неравномерность размещения налоговой базы по типам муниципальных образований [2].

Наряду со снижением уровня фискальной автономии муниципальных образований в российской муниципальной практике в исследуемый период формируется модель «трансфертозависимого» муниципального образования. Так, доля межбюджетных трансфертов увеличилась в 2003–2007 гг. с 42 до 58,6%. Это снижает стимулы к инвестиционной деятельности, росту налогового потенциала территорий муниципалитетов.

Важным аспектом межбюджетных отношений является структура межбюджетных трансфертов. Так, в 2007 г. в структуре межбюджетных трансфертов 49,7% приходилось на средства, передаваемые с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов РФ [4].

В результате принятия целого ряда федеральных законов в 2005–2009 гг. произошло расширение перечня вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, что привело к увеличению объема расходных обязательств муниципалитетов.

Значительную долю (43,3%) общего объема межбюджетных трансфертов составляют субвенции, предназначенные для финансового обеспечения исполнения органами МСУ отдельных государственных полномочий. Доля субвенций местным бюджетам в 2009 г. повысилась на 5,7%, объем субвенций вырос по отношению к предыдущему году на 11,6% и составил 593,3 млрд. руб. В среднем по Российской Фе-



дерации межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы, которые представляются в форме дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов, составили в этом году 44,1% собственных доходов местных бюджетов [4].

В ходе реформы механизм наделения МСУ отдельными государственными полномочиями, включая механизм передачи соответствующих ресурсов, не оптимизирован. Проблема соотношений ресурсов и полномочий органов МСУ остается нерешенной. Речь, прежде всего, идет о создании условий для обеспечения самостоятельности муниципальных образований.

На наш взгляд, эту задачу решает объединение муниципальных образований, последствием которого должно стать улучшение социально-экономического положения населения. В Алтайском крае существует опыт объединения муниципального района и городского округа — Змеиногорского района и города Змеиногорска. Можно выделить несколько причин, побудивших местные власти этих муниципальных образований 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 территории. 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 важна необходимость в налаживании более тесных связей в перерабатывающей промышленности и сельском хозяйстве. Таким образом, появляется возможность объединить всю экономическую и социальную инфраструктуру 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 позволяет повысить его эффективность и увеличит получаемые доходы.

И у города Змеиногорска, и у Змеиногорского района имеются хорошие перспективы в развитии туризма. Создание общей для города и района туристической зоны предполагает превратить туристическую деятельность в доходную отрасль экономики, увеличить налоговые поступления в бюджет единого муниципального образования. Все эти направления и возможности нашли отражение в разработанной органами МСУ города и района концепции социально-экономического развития объединённой территории.

Концепция объединения предполагает в течение трёх-пяти лет запустить ряд инвестиционных проектов, результаты которых в виде налоговых поступлений должны не только снизить дотационность объединённой территории, но и создать рабочие места и существенно улучшить уровень жизни населения.

В октябре 2008 г. прошел референдум по объединению Змеиногорска и Змеиногорского района. Большинство жителей, принявших в нем участие, высказались за объединение муниципальных образований, что явилось основанием для принятия закона Алтайского края о преобразовании муниципальных образований. Бюджеты городского округа города Змеиногорска и Змеиногорского района на 2009 г. были сформированы отдельно, а решение о бюджете объединённой территории на 2010 г. приняты представительным органом нового муниципального образования. Базовым положением объединительного процесса является формирование принципиально новых источников финансирования доходной части бюджета объединённой территории. Генерацию дополнительных денежных потоков должны обеспечить приоритетные направления концепции развития объединённой территории, в том числе инвестиционные проекты.



Планируется, что при реализации ОАО «Сибирь-Полиметаллы» крупных инвестиционных проектов по освоению месторождений полиметаллических руд, расположенных на территории Змеиногорского района, произойдет увеличение налоговых и неналоговых поступлений, в частности, за счет налога на доходы физических лиц и арендной платы за землю. По расчетам экономистов, дополнительные доходы муниципального образования за счет освоения месторождений составили в 2009 г. около 8,7 млн. руб., в 2010 г. – 9,2, в 2011 г. – 21, в 2012 г. – более 25 млн. руб. Налоговые отчисления от освоения месторождений в 2009–2012 гг. возрастут в 4,4 раза, при этом общий объем налоговых и неналоговых доходов города и района увеличится на 66%.

Рост общего объема доходов бюджета на душу населения позволит объединенной территории войти в первую пятерку в рейтинге муниципальных районов по обеспеченности собственными доходами и даст возможность получить дополнительные ресурсы в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, расширить участие на условиях софинансирования в федеральных и краевых инвестиционных программах и проектах.

Процесс укрупнения муниципальных образований в Алтайском крае планируется продолжать как в виде объединения городских округов с муниципальными районами, так и в виде дальнейшего объединения поселений.

Итак, в качестве одного из способов преодоления стоящих перед муниципальными образованияами проблем предлагается преобразование муниципалитетов: объединение или разделение муниципальных образований.

Алтайский край воспользовался, прежде всего, правом объединения поселений и городского округа с муниципальным районом, что должно обеспечивать эффективное развитие муниципалитетов, увеличить их ресурсные возможности и финансовую самостоятельность, снизить зависимость от бюджетов других уровней бюджетной системы, делая более доступным получение качественных социальных услуг, повысить общий уровень жизни населения.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (с последующими изменениями) от 7.05.2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. С. 382.
2. Минфин России. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2009 года // Муниципальная экономика. 2009. №4. С. 18-24.
3. Миронова Н.В. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. М., Министерство регионального развития Российской Федерации, 2007. С. 23 – 25.
4. Мокрый В.С. Социально-экономическое развитие муниципальных образований // Муниципальная власть. 2006. №2. С. 6 – 9.
5. Кодина Е.А. О ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131 – ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.msu-press.ru/0803.files/doc/4.doc>.
6. Костюков А.Н. Критический отзыв на монографию Н.В. Постовой «Местное самоуправление: история, теория, практика» (М., 1995. 189 с.) // Государство и право. 1997. №7. С. 112.
7. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. М.: Юриспруденция, 2009. С. 112; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М.: Норма, 1995. С.163.
8. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2009 года) [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/07/20/book_dem.jsp.
9. Щутрина Е.С. Муниципальное право. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 672.



ALL-RUSSIAN TENDENCY OF MUNICIPAL FORMATIONS ENLARGEMENT IN THE TERMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMATION

I. V. STRIZHKINA

Altai State University

e-mail:
morozova@econ.asu.ru

The research of the local self-government reformation process and analysis of the different points of view on the which model of the territorial organization is considered to be optimal allows to confirm that the structure of the municipal formations appeared on the territory of the Russian Federation, needs to be additionally corrected and, first of all, to be enlarged.

The article analyses the shortcomings, appeared in Russia on the whole and Altai Region in particular, of the municipal self-government model and defines some perspectives of the municipal system development. A special attention is given to the fact that the record of the economic factor of the territorial organization of the municipal formations is not mentioned and to the positive initial experience of the municipal region and city district formations of Altai Region.

Key words: municipal formations, enlargement, Altai Region, realization of the Federal Law #131, municipal self-government reformation, transfer and dependent municipality, settlement transformation, unification experience (municipal region – city district), conception of the unified territory development.