

О ХОДЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2019 О. К. Прохорова

Воронежский институт высоких технологий (Воронеж, Россия)

Анализируется динамика количества муниципальных образований в ходе территориальной реформы местного самоуправления в Российской Федерации в 2003 – 2019 гг. Рассматривается значение территории для реализации функций местного самоуправления, критерии ее определения, основные тенденции в преобразовании территорий местного самоуправления и проблемы, им сопутствующие.

Ключевые слова: территориальная реформа местного самоуправления, муниципальное образование, местное самоуправление.

Как показывает практика, процесс поиска оптимальной модели территориального устройства местного самоуправления в России остается актуальным и, судя по активности преобразований и количеству возникающих вопросов, далек от своего завершения. Принятие в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления» предполагало фундаментальный переход к организованной системе построения территорий местного самоуправления. Однако первые же месяцы применения отдельных норм закона обнажили сложности унифицированного подхода к разнообразию исторических, природных, национальных, экономических и прочих условий и аспектов даже в пределах одного субъекта Федерации. Так, с момента принятия закона к сегодняшнему дню принято более 160 поправок и редакций, пытающихся устранить данные противоречия, что подтверждает продолжение процесса становления местного самоуправления. При этом реформа территориального устройства местного самоуправления является одним из самых проблематичных его вопросов. Подходы к ней, определение ключевых факторов формирования территории, показателей эффективности оптимизации – все является дискуссионным и имеет под собой часто больше политических, нежели экономических и других оснований.

Значение территории для реализации функций местного самоуправления хорошо исследовано в современной литературе. Именно территория является тем фундамен-

том, от которого зависит структура и состав управляющей системы, возможность эффективного осуществления полномочий, перспективы социально-экономического развития. Васильевым В.И., Пешиным Н.Л., Шугриной Е.С., Петуховым Р.В. и другими авторами разработаны подходы и критерии к определению территорий муниципальных образований [3]. В целом, муниципальное образование характеризуется двумя группами требований к его территории - как законодательно установленными, так и логически вытекающими из этих требований характеристиками. Так, к первой группе критериев можно отнести требования плотности населения, целостности территории, категорий земель и количества населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования, наличия бюджета, устава, органов местного самоуправления, муниципальной собственности. Перечисленные параметры определяют статус муниципального образования – поселение, район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

Установленные в законе ФЗ-131 требования были призваны устранить недостатки сформированной ранее структуры. Действующее до 2003 года федеральное законодательство определяло в качестве первичных территориальных единиц осуществления местного самоуправления район, город, район в городе, поселок, сельсовет и другие, т.е. низовые административно-территориальные единицы. Реализовать можно было любую модель организации местного самоуправления с учетом местных особенностей и традиций – перечень муниципальных образований был открытым, в результате чего в Рос-

Прохорова Ольга Константиновна – Воронежский институт высоких технологий, к. э. н. доцент, roza_pochta@list.ru.

сии сформировались территории муниципальных образований всевозможных типов. Расчет, по мнению некоторых экспертов, был на то, что сама практика покажет, каким быть территориальному устройству. Таким образом, за время действия закона «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 года и закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сложились 3 основные модели территориальной организации местного самоуправления: в пределах административно-территориальных границ крупных городов и районов; на уровне крупных городов и районов и на уровне сельских округов и поселков; в границах сельских округов и поселков. К 2002 году в регионах наблюдались существенные различия в подходах к организации местного самоуправления, причем данный институт власти получил свое развитие преимущественно в крупных городах, а в сельской местности был представлен нижним уровнем государственной власти. Поскольку полномочия между типами муниципальных образований не были разделены, эффективно решать вопросы местного значения ни одна схема территориального устройства не смогла. Принципы приближения местной власти к населению были ре-

ализованы не повсеместно, а выборочно. Проблемы, порожденные данным вопросом, дали толчок реорганизации территориального устройства местного самоуправления, начатого в 2003 году.

Основной задачей реформы являлось преобразование указанных моделей в унифицированную двухуровневую систему на территории всей страны, при которой первичной ячейкой осуществления местного самоуправления должны были стать поселения, а вторичной – муниципальные районы. В городских округах и внутригородских территориях Москвы и Санкт-Петербурга предусматривалась одноуровневая организация. Данная реформа должна была завершиться к 1 января 2005 года. Однако, столкнувшись со значительными трудностями реализации, этот срок был сдвинут до 31 марта 2005 года, затем до 1 января 2006 года и до 1 января 2009 года должны были завершиться все основные направления реформы местного самоуправления. Рассматривая динамику количества муниципальных образований, видно, что по окончании первого этапа территориальной реформы к 1 октября 2005 году количество муниципальных образований по сравнению с дореформенным периодом возросло более чем в 2 раза (рис. 1).

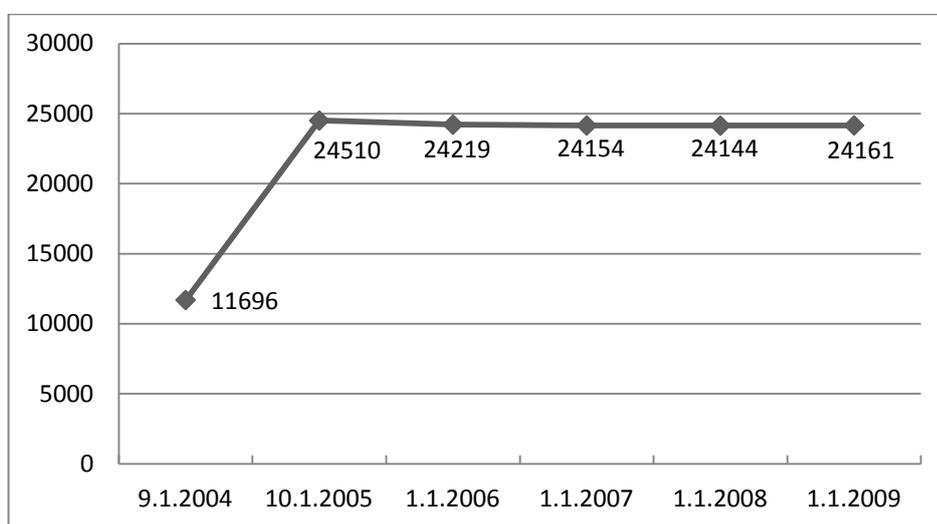


Рисунок 1. Динамика количества муниципальных образований в РФ в 2004 - 2009 гг. (по данным Росстата)

В связи с требованием осуществления местного самоуправления на всей территории РФ было создано более 12 тысяч новых муниципальных образований. Увеличение количества муниципальных образований в 2 раза являлось средним значением по России. В 11 субъектах РФ число муниципальных

образований уменьшилось, в 17 – осталось на дореформенном уровне или увеличилось незначительно (не более, чем на 10%), в 29 регионах рост составил от 3 до 10 раз, в 18 субъектах – более, чем в 10 раз. К примеру, в Алтайском крае к 2005 году количество муниципальных образований выросло в 12

раз (с 72 до 797 единиц). В абсолютном выражении также видны существенные диспропорции: максимальное количество муниципальных образований было зафиксировано в Республике Башкортостан – 1019 единиц, наименьшее в Сахалинской области – 25 муниципальных образований.

Формирование муниципальных образований проводилось в привязке к срокам, жесткому следованию нормам закона, с игнорированием других объективных критериев. Эти критерии, прямо следующие из норм закона и увязанные с другими его положениями, можно объединить во вторую группу. Так, к ней можно отнести объединение проживающего на рассматриваемой территории населения общими интересами, определяющими специфику исполнения вопросов местного значения, принцип доступности услуг для населения, достаточность инфраструктурного комплекса, удовлетворяющего потребности местного населения и решения задач местного самоуправления, сельский характер территории или ее урбанизированность. Однако в первый период реформы приняты во внимание они фактически не были.

Результаты изменения территориальной организации местного самоуправления к 2010 году показали следующие проблемы: одноименные единицы в десятки (и даже сотни) раз различались по площади, численности населения, финансово-экономическому потенциалу. Многие посе-

ления и районы оказались нежизнеспособными ввиду недостатка финансовых, имущественных и кадровых ресурсов. Так, при планировании и реализации муниципальной реформы финансовая самостоятельность созданных территориальных единиц в расчет не бралась, с чем в первую очередь и столкнулись муниципальные образования при реализации своих полномочий. Невнимание к данному фактору привело к тому, что финансово-экономический потенциал большинства образованных поселений и районов в новых условиях оказался непригодным для реализации предписанных законом обязанностей, что противоречит самой сущности местного самоуправления. Таким образом, задача приближения местной власти к населению была решена формально - созданием органов местного самоуправления. В результате: орган управления присутствовал, но, исходя из низкой экономической базы, решать вопросы местного значения он не мог. По оценкам экспертов 95% муниципальных образований России оказались не просто дотационными, но и не имеющими перспектив их наращивания. Сформированные хаотично муниципальные образования стали укрупняться, пошел обратный процесс. Так, в течение 2010 года численность муниципальных образований сократилась на 603 единицы, 98,7 % от общего числа преобразований коснулись сельских поселений (табл. 1).

Таблица 1
Распределение типов муниципальных образований в Российской Федерации в период с 01.01.2010 по 01.01.2011 гг. (по данным Росстата)

Исследуемый период	Всего муниципальных образований	Из них:				Внутригородские территории городов федерального значения
		Городские округа	Муниципальные районы	Сельские поселения	Городские поселения	
01.01.2010	23907	512	1829	19591	1739	236
01.01.2011	23304	515	1824	18996	1733	236
Изменение	-603	3	-5	-595	-6	0

Наиболее активно объединения сельских поселений в исследуемый период прошли в Курской (уменьшение числа муниципальных образований на 185 единиц), Кост-

ромской (105), Пензенской (105), Новгородской (71) областях. При этом инициаторами изменения границ и статуса муниципальных образований выступали в более, чем 95 %

случаев органы местного самоуправления, оказавшиеся неспособными реализовать свои прямые обязанности по решению вопросов местного значения.

В этот же период экспертное сообщество начало активное обсуждение наиболее эффективных моделей территориальных преобразований на местном уровне. Основным направлением являлась формализация и количественная оценка тех критериев, которые были сформулированы в ФЗ-№ 131. Однако согласовать более двух-трех критериев, выраженных количественно, оказалось невозможно в силу качественного разнообразия условий территорий и аспектов расселения в нашей стране. Часть исследователей предлагали упрощение, или совершенствование законодательства, с выстраиванием его под уже существующую схему территориального устройства, часть – полное реформирование существующей системы. Отдельные работы рассматривали условия, существенно отличающиеся от реальных (равномерная плотность населения, гексагональная форма муниципального образования и т. д.).

Наличие критических замечаний в предлагаемых моделях не позволило принять к реализации ни одну из них. Однако все чаще стали звучать утверждения о неприемлемости изменения границ муниципальных образований методом «проб и ошибок», поскольку такие эксперименты затрагивают непосредственно проживающее на данных территориях население. Основным выводом стало понимание, что любые преобразования на местном уровне, в том числе территориальные – централизация либо децентрализация, – должны отвечать своему назначению: служить средством повышения эффективности решения вопросов местного значения.

На сегодняшний день обсуждение наиболее эффективных моделей преобразований остается актуальным, однако все чаще можно услышать, что однозначного подхода в нашей стране выработано быть не может. На практике же оптимизация территориального устройства продолжается, в большинстве случаев инициированная региональной властью (табл. 2).

Таблица 2

Динамика количества муниципальных образований в РФ в 2011 - 2019 гг. (по данным Росстата)

Годы	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего, из них:	23304	23118	23001	22777	22923	22406	22327	21945	21501
муниципальные районы	1824	1821	1817	1815	1823	1788	1784	1758	1731
городские округа	515	517	518	520	534	560	564	588	611
городские округа с внутригородским делением	-	-	-	-	1	3	3	3	3
городские поселения	1733	1711	1687	1660	1644	1592	1589	1538	1490
сельские поселения	18996	18833	18722	18525	18654	18177	18101	17772	17380
внутригородские районы	-	-	-	-	-	19	19	19	19
внутригородская территория города федерального значения	236	236	257	257	267	267	267	267	267

Как следует из таблицы, за период 2011-2019 гг. общее число муниципальных образований сократилось на 1803 единицы. Наибольшее количество укрупнений объективно отмечается для сельских поселений: их общее число изменилось на 1616 единиц. Укрупнение сельских территорий – часто признак отчаяния села и нежелания региона

содержать затратные местные администрации [2]. При этом появился устойчивый тренд на преобразование муниципальных районов в городские округа, хотя законная возможность такого действия появилась лишь в 2017 году с принятием закона №62-ФЗ, внесшего соответствующие изме-

нения в закон № 131-ФЗ. До 2017 года такие изменения осуществлялись фактически нелегально, поскольку закон не предусматривал такую возможность. Следует отметить, что внесенная поправка не описывает все существующие на практике ситуации преобразования района в городской округ и оставляет отдельные изменения также неурегулированными законодательно. В 2014 году очередные поправки к ФЗ-131 закрепили 2 новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и, соответственно, внутригородской район такого городского округа. Столица Южного Урала – Челябинск – стала первым городским округом с внутригородским делением. Ту же структуру позже выбрали Махачкала и Самара. Федеральным законом от 1 мая 2019 г. N 87-ФЗ был введен еще один вид муниципального образования - муниципальный округ, и уже к 31 мая в РФ был зарегистрирован первый муниципальный округ в Тверской области, а концу года их стало уже 15.

Практический опыт проведенных преобразований в Российской Федерации пока не позволяет получить однозначную оценку. Большая часть проблем сохранили свою актуальность. Любое территориальное преобразование влечет необходимость изменения структуры управления и содержания процесса реализации властных полномочий тех органов, которые на ней расположены, и, следовательно, должно являться ресурсом повышения эффективности управления. Однако в действительности инициация укрупнения чаще всего вызвана насущными проблемами сегодняшнего дня, а не целями экономического развития муниципальных образований. За счет укрупнения власти хотят добиться сокращения расходов на содержание органов местного самоуправления, при этом территориально отдаляют власть и ухудшают доступность публичных услуг от населения, не всегда рассматривают совместимость территорий по национальному, ресурсному, отраслевому фактору. Повышая статус муниципального образования, расширяется объем полномочий при недостаточном финансово-экономическом базисе, что только осложняет и так непростое положение территории. Нет ни одного отчета о возможности выравнивания уровней бюджетной обеспеченности при объединении. Кроме того, на протяжении всего периода реформирования население сталкивается и с

тем, что его мнение при изменении границ соответствующих территорий не учитывается, что доходит до конфликтных ситуаций с органами власти и нарушает неоднократные определения Конституционного Суда РФ, ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления [1].

Сегодня и в перспективе вопросы территориальной организации местного самоуправления будут сосредоточены вокруг двух основных направлений: управление городскими агломерациями и управление развитием сельских поселений. Большинство регионов РФ характеризуется узловой организацией пространства – уровень развития сельских поселений и небольших городов во многом зависит от состояния крупного города, являющегося «точкой экономического роста». И если ранее село, включенное в народно-хозяйственный комплекс страны, при поддержке государства выполняло свои основные функции по удовлетворению потребностей общества в продовольствии, другой несельскохозяйственной продукции, реализовывало трудовую ресурсную и пространственно-коммуникационную функции, то сегодня, будучи исключенным из этой системы дезинтеграционными процессами, оно находится в крайне тяжелом положении. В ближайшей перспективе население депрессивных территорий будет притягиваться к экономически развитым, соответственно, количество малых по численности сельских поселений будет увеличиваться, проблемы связанными с ними только усугубятся, появятся сложности в управлении крупными городами и прилегающими территориями.

Обращаясь к историческому опыту территориальных преобразований местного самоуправления и административно-территориального устройства России, можно отметить, что относительная стабильность количества и форм территориальных единиц отмечается в моменты устойчивости социально-экономических связей между ними. Изменение территориальных основ является, как правило, результатом существенного преобразования социально-экономических отношений между территориями, что, собственно, и наблюдается сегодня. Следовательно, при определении оптимальной территории муниципального образования необходимо рассматривать критерий наличия уже сложившихся в современной экономической среде, а также перспективных связей между муниципальными образованиями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Петухов, Р. В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации / Р. В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2017. – № 3. – С. 31. –35.
2. Позаненко, А. А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу / А. А. Позаненко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 168-184.
3. Шугрина, Е. С. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. – М: Изд-во «Проспект», 2017. – 484 с.

ON THE PROGRESS OF TERRITORIAL REFORM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

© 2019 O. K. Prokhorova

Voronezh Institute of High Technologies (Voronezh, Russia)

The paper analyses the dynamics of the number of municipalities in the territorial reform of local government in the Russian Federation in the years 2003-2019. The author examines the importance of the territory for the implementation of local government functions, the criteria of its creations, the main trends in the transformation of municipalities and related problems.

Keywords: territorial reform of local government, municipalities, local government.