

# Экономика территорий

УДК 332.14(470.12)

ББК 65.050.23(2Рос-4Вол)

© Ворошилов Н.В.

## МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО В РОССИИ: АДАПТАЦИЯ К РАЗНООБРАЗИЮ



ВОРОШИЛОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

Институт социально-экономического развития территорий

Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: niks789@yandex.ru

*Местное самоуправление в России, как и во многих странах мира, имеет богатую историю его становления и развития. С принятием федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и реализацией очередной муниципальной реформы к 1 января 2009 года на всей территории страны была выстроена единая система управления на местном уровне. Вместе с тем сформировать по-настоящему самостоятельный и самодостаточный, самый нижний, наиболее приближенный к населению уровень власти в полной мере пока не удалось в силу разных причин. Одной из них является неэффективность системы муниципально-территориального устройства: сетка (границы) муниципалитетов была сформирована без учета наличия соответствующей ресурсной базы и обеспечения их финансово-экономической самостоятельности. Поэтому в ряде поселений до 70% объема расходов местного бюджета направляется на обеспечение функционирования органов местного самоуправления. В связи с этим важным является изучение особенностей, тенденций и проблем муниципально-территориального устройства в России и на основе полученных результатов обоснование рекомендаций по повышению эффективности организации системы местного самоуправления, что и явилось целью проведенного исследования. В статье помимо анализа статистических данных использованы результаты проводимых сотрудниками Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук опросов глав муниципальных образований Вологодской области. Показано, что муниципалитеты России значительно различаются по их размерам и численности населения. Вместе с тем процессы их преобразования (объединения, разделения, изменения статуса) в большинстве случаев не дают достаточного эффекта для дальнейшего развития территорий. Так, по итогам 2015 года положительно оценили результаты объединения лишь 14% опрошенных глав сельских поселений Вологодской области. Для решения обозначенных проблем предложен*

*алгоритм формирования оптимального муниципально-территориального устройства, а также рекомендации по корректировке соответствующей нормативно-правовой базы, адаптированные к разнообразию территорий России. Кроме того, в качестве дискуссии обозначена проблема законности имеющейся в настоящее время в ряде субъектов РФ практики преобразования муниципальных районов в городские округа, прямо не предусмотренной действующим законодательством. Таким образом, это может послужить основой для дальнейших исследований по данной тематике.*

*Муниципально-территориальное устройство, регион, муниципальные образования, местное самоуправление, опрос.*

В большинстве стран мира система власти и управления организована на центральном (федеральном), региональном (как правило, крупные части страны) и локальном (местном, муниципальном) уровнях.

Муниципально-территориальное устройство представляет собой деление территории регионов (субъектов федерации) на муниципальные образования (или иные административно-территориальные единицы, которые являются объектом управления на местном уровне), а также процедуры преобразования муниципальных образований (объединение, разделение, изменение их статуса).

Многие федеративные государства представлены значительным количеством локальных административных единиц, при этом может существовать несколько уровней местного управления (самоуправления) или сочетание на одном уровне и государственного, и муниципального управления. Например, в Германии 16 федеральных земель делятся на районы: всего насчитывается 429 районов, в том числе 313 сельских районов и 116 городов, приравненных к району. В пяти землях существуют 22 административных округа, объединяющих несколько районов. Районы, в свою очередь, состоят из общин (коммун – Gemeinde, их число составляет 12141 единицу), которые характеризуются наличием общинного управления. В 5 землях несколько коммун (общин) объединяются в амты (Amt, Ämter), пред-

ставляющие собой общее управление (всего насчитывается 252 амта) [18]. Во Франции функционируют около 36 тыс. коммун, управляемых муниципальными советами, являющимися органами исполнительной власти. В США штаты разделены на округа. Каждый штат сам определяет число своих административных единиц. Третьим уровнем административно-территориального деления в этой стране являются городские муниципалитеты и тауншипы (всего их насчитывается около 35 тысяч), управляющие местной жизнью населенных пунктов [19].

В России локальный уровень управления подвергся существенным преобразованиям после принятия федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ), в соответствии с которым с 1 января 2009 года (в некоторых субъектах РФ – с 1 января 2006 года) на всей территории страны были образованы муниципальные образования пяти видов: городские округа, муниципальные районы и входящие в их состав городские и сельские поселения, внутригородские территории городов федерального значения. Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ в 131-ФЗ внесены очередные изменения, в соответствии с которыми установлена возможность формирования двух новых видов му-

ниципальных образований: городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов<sup>1</sup>.

Сетка (границы) муниципалитетов в современной России (в соответствии со 131-ФЗ) была сформирована преимущественно на основе существовавшей еще с советских времен системы административно-территориальных единиц (территории районов, сельских и городских советов) и исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования. При этом вопросы экономической самостоятельности местного самоуправления, его способности полностью осуществлять возложенные функции были упущены. Как отмечает д-р экон. наук Е.М. Бухвальд, в результате жесткой регламентации федеральным законодателем базовых институтов местного самоуправления, равно как и их полномочий по вопросам местного значения и пр., возможности субъектов Федерации целевым образом адаптировать всю систему субрегионального (в том числе и муниципального) управления под специфику географических, экономических, социально-демографических и иных условий «своих» регионов оказались минимизированы [2].

Вопросы оценки реформ и исследования проблем местного самоуправления, в том числе в части муниципально-территориального устройства, рассматриваются в трудах Т. Авдеевой, Е.М. Бухвальда, Р.В. Бабуна, А.А. Васильева, В.И. Василева, А.Г. Воронина, О.Б. Глезер, В.Б. Зотова, В.Г. Игнатова, А.Г. Кобилева, В.И. Клисторина, В.А. Лапина, В.Н. Лексина, Э. Маркварта, А.С. Маршалловой, А.С. Новоселова, В.Н. Парахиной, Р.В. Петухова, А.И. Радченко, Т.В. Сачук, Т.В. Сумской, Т.В. Усковой, Ю.В. Филиппова, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецо-

ва, А.Н. Широкова, Е.С. Шоминой, Е.С. Шугриной и других. Однако в основном ими проанализированы проблемы нормативно-правового обеспечения, финансовых основ функционирования муниципального управления. Недостаточно проработанными являются аспекты, касающиеся научного обоснования целесообразности и необходимости изменения муниципального-территориального устройства; оценки последствий таких преобразований (в том числе на основе мнений представителей органов местного самоуправления); практики осуществления преобразований, не предусмотренных действующим законодательством.

Таким образом, важным является изучение особенностей, тенденций и проблем муниципально-территориального устройства в России и обоснование рекомендаций по повышению эффективности организации системы местного самоуправления, что и явилось целью данного исследования.

На 1 января 2016 года на территории России функционировали 22406 муниципальных образований, что на 2090 единиц меньше, чем было в 2006 году, и на 1790 – чем в 2009 году (без учета муниципалитетов Республики Крым и города федерального значения Севастополь). Наибольшее число муниципальных образований сформировано в Приволжском федеральном округе, наименьшее – в Крымском (табл. 1). Среди субъектов РФ больше всего муниципалитетов в 2015 году имеется в Республиках Татарстан (956 единиц), Башкортостан (895), Дагестан (760) и Алтайском крае (723), меньше всего – в Ненецком автономном округе (21 единица), Сахалинской (21) и Магаданской областях (9) и г. Севастополе (10). Подавляющее число (81,1%) муниципалитетов составляют сельские поселения.

Следует отметить, что в России сформировалось весьма разнообразное муниципальное устройство.

<sup>1</sup> На начало 2016 года образовано 3 таких городских округа (города Махачкала, Самара, Челябинск), а в них 19 внутригородских районов.

Таблица 1. Число муниципальных образований в России по федеральным округам на конец года, ед.

Федеральный округ	2006 г.	2009 г.	2015 г.								2015 г. к 2006 г., %	2015 г. к 2009 г., %
	Всего	Всего	Всего	МР	ГО	ГО с ВГД	ВГР	ВТГ ФЗ	ГП	СП	Всего	Всего
Центральный	5444	5353	4708	405	111	0	0	146	463	3583	86,5	88,0
Северо-Западный	1836	1807	1467	150	49	0	0	111	207	950	79,9	81,2
Южный	1736	1745	1719	143	30	0	0	0	93	1453	99,0	98,5
Северо-Кавказский	1430	1702	1701	113	31	1	3	0	42	1512	119,0	99,9
Приволжский	6805	6359	5823	439	85	1	9	0	334	4956	85,6	91,6
Уральский	1351	1351	1349	93	110	1	7	0	77	1062	99,9	99,9
Сибирский	4190	4186	4069	318	77	0	0	0	243	3431	97,1	97,2
Дальневосточный	1415	1404	1281	113	59	0	0	0	129	980	90,5	91,2
Крымский	-	-	289	14	11	0	0	10	4	250	-	-
В целом по РФ	24207	23907	22406	1788	563	3	19	267	1592	18177	92,6	93,7

Источники: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : статистический бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/mes\\_upr2016.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar)  
 Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2007 года [Электронный ресурс] : статистический бюллетень / Росстат. – М., 2007. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/doc\\_2007/mest\\_upr07.zip](http://www.gks.ru/doc_2007/mest_upr07.zip)  
 Условные обозначения в таблице следующие: МР – муниципальные районы, ГО – городские округа, ГО с ВГД – городские округа с внутригородским делением, ВГР – внутригородские районы, ВТГФЗ – внутригородские территории городов федерального значения, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения.

ципально-территориальное устройство: размеры и численность населения муниципальных образований существенно различаются (табл. 2).

Что касается самых крупных и самых маленьких городов и поселков городского типа в России, то на начало 2016 года насчитывается 15 городов-миллионников: Москва (12,033 млн жителей), Санкт-Петербург (5,226), Новосибирск (1,584), Екатеринбург (1,444), Нижний Новгород (1,267), Казань (1,217), Челябинск (1,192), Омск (1,178), Самара (1,171), Ростов-на-Дону (1,120), Уфа (1,111), Красноярск (1,067), Пермь (1,042), Воронеж (1,032), Волгоград (1,016). Самыми малонаселенными являются г. Высоцк Ленинградской области (1131 житель), г. Верхоянск Республики Саха – Якутия (1125 жителей), г. Чекалин Тульской области (965 жителей), г. Иннополис Республики Татарстан (96 жителей). На начало 2016 года поселком городского типа с самой большой численностью населения является рабочий поселок Нахабино Московской области (40849 жителей), с самой маленькой – пгт Кожим Республики Коми (4 жителя),

кроме того в 9 таких поселках вообще нет жителей. Такие различия в муниципально-территориальном устройстве определяют существенную неравномерность социально-экономического развития муниципальных образований.

Институциональное развитие местного самоуправления в России в ходе последней по времени реформы пошло по двум противоположным направлениям. С одной стороны, значительное измельчение муниципальных образований (особенно на начальном этапе реформы), с другой – их укрупнение. Тенденция к укрупнению муниципальных образований наблюдается и во многих европейских странах, в частности, в Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии. Например, в Швеции идет слияние небольших коммун в более крупные структуры. В результате за последние полвека число муниципалитетов в этой стране сократилось почти в 5 раз [2].

Таким образом, в целях повышения финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов сразу после вступления в силу 131-ФЗ начались

Таблица 2. Муниципальные образования России с наибольшей и наименьшей численностью населения

Вид муниципального образования	Наименьшая численность населения	Наибольшая численность населения
Городской округ	ЗАТО Восход Московской области (1,9 тыс. чел.)*	Город Новосибирск (1,6 млн чел.)
Городской округ с внутригородским делением	Город Махачкала (587,8 тыс. чел.)	Город Челябинск (1,2 млн чел.)
Внутригородской район	Самарский район Самары (30,9 тыс. чел.)	Промышленный район Самары (277,8 тыс. чел.)
Муниципальный район	Алеутский район Камчатского края (637 чел.)	Одинцовский район Московской области (321,6 тыс. чел.)
Внутригородская территория города федерального значения	Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) (273 чел.)	Муниципальный округ Марьино (Москва) (251,5 тыс. чел.)
Городское поселение	Кунерминское городское поселение Казачинско-Ленского района Иркутской области (36 чел.)	Город Энгельс Саратовской области (261,0 тыс. чел.)
Сельское поселение	Новосвеженское сельское поселение Шацкого района Рязанской области (8 чел.)	Каневское сельское поселение Краснодарского края (46,2 тыс. чел.)

\* В скобках указано количество жителей этих муниципальных образований на 1 января 2016 года.

Источник: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) [Электронный ресурс] / Министерство юстиции РФ. – Режим доступа : [http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie\\_materialy\\_o\\_razvitii\\_sistemy\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie_materialy_o_razvitii_sistemy_mestnogo_samoupravleniya_v_rossiyskoy_federacii.docx)

активные процессы их преобразования. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрены следующие формы преобразования муниципальных образований:

- объединение и разделение муниципальных образований;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением либо лишением его статуса городского округа;
- изменение статуса городского округа в связи с наделением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;
- присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

В 2006–2015 гг. в целом по России число муниципальных районов сократилось на 5 единиц, или 0,3%, городских поселений – на 140 единиц, или 8,1%, сельских поселений – на 1749 единиц, или 8,8%.

Тенденцией последних пяти лет (2011–2015 гг.), в частности, в Северо-Западном федеральном округе (СЗФО) являются активные процессы объединения муниципальных образований (преимущественно сельских поселений). Так, если в 2011 году всего 11 муниципалитетов СЗФО участвовали в процессах объединений, и в результате было образовано 4 новых муниципалитета, то в 2015 году данные процессы затронули уже 253 территории, в результате чего было образовано 92 новых муниципалитета, а их общее количество сократилось на 161 единицу (табл. 3).

С 2011 года в ряде регионов также существует достаточно интересная практика преобразования муниципальных районов в городские округа (табл. 4). В данном случае формируются новые, единые органы власти городского округа, упраздняется район и входящие в его состав поселения. Также вносятся соответствующие изменения в законы субъектов РФ об административно-территориальном устройстве. Значительная часть работников органов МСУ упраздненных поселений и района сокращает-

**Таблица 3. Динамика объединения муниципальных образований субъектов Северо-Западного федерального округа в 2011–2015 гг., ед.**

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Итого за 2011–2015 гг.
Число муниципальных образований, участвовавших в объединении	11	18	34	51	253	367
- в том числе в Вологодской области	0	0	30	2	91	123
Число вновь образованных муниципальных образований	4	6	13	14	92	129
- в том числе в Вологодской области	0	0	11	1	31	43
Число упраздненных муниципальных образований	7	12	21	37	161	238
- в том числе в Вологодской области	0	0	19	1	60	80

Источники: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/bul\\_dr/mun\\_obr2016.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/mun_obr2016.rar)  
 Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2012. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2012/bul\\_dr/mun\\_obr2012.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/bul_dr/mun_obr2012.rar)

**Таблица 4. Преобразование муниципальных районов в городские округа в ряде субъектов РФ в 2011–2015 гг.**

Год	Преобразованные в городские округа муниципальные районы
2015	1. Преобразованы Егорьевский, Каширский, Мытищинский, Озерский, Подольский, Серебрянно-Прудский, Шаховский районы Московской области в городские округа. 2. Преобразованы Зеленоградский, Краснознаменский, Правдинский и Славский районы Калининградской области в городские округа. 3. Преобразован Минераловодский район Ставропольского края в городской округ. 4. Преобразованы Кулебакский, Невашинский, Чкаловский районы Нижегородской области в городские округа. 5. Преобразованы Абдулинский, Гайский, Кувандыкский, Соль-Илецкий, Ясенский районы Оренбургской области в городские округа. 6. Преобразованы Ольский, Северо-Эвенкийский, Сусуманский, Тенькинский, Хасынский, Ягодинский районы Магаданской области в городские округа. 7. Преобразованы Иультинский, Провиденский, Чаунский районы Чукотского автономного округа в городские округа.
2014	1. Преобразованы Алексинский, Ефремовский районы Тульской области в городские округа. 2. Преобразованы Гвардейский, Озерский, Гурьевский, Гусевский районы Калининградской области в городские округа. 3. Преобразован Сокольский район Нижегородской области в городской округ. 4. Преобразован Ангарский район Иркутской области в городской округ. 5. Преобразованы Омсукчанский и Среднеканский районы Магаданской области в городские округа.
2013	–
2012	1. Преобразованы Лысьвенский и Губахинский районы Пермского края в городские округа. 2. Преобразован Первомайский район Нижегородской области в городской округ.
2011	1. Преобразованы Выксунский, Шахунский районы Нижегородской области в городские округа. 2. Преобразован Славгородский район Алтайского края в городской округ.

Источники: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/bul\\_dr/mun\\_obr2016.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/mun_obr2016.rar)  
 Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2012. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2012/bul\\_dr/mun\\_obr2012.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/bul_dr/mun_obr2012.rar)

ся, соответственно снижаются и административные расходы на управление. При этом жители сельских населенных пунктов не утрачивают статус и льготы сельского населения. Во многом такая схема напоминает организацию муниципального управления, действовавшую до принятия и вступления в силу 131-ФЗ, когда сельсоветы, обладавшие собственным кругом полномочий и возможностей,

в большинстве случаев были лишь структурными подразделениями районной администрации.

Вместе с тем в действующей редакции 131-ФЗ не предусмотрено прямое преобразование муниципального района в городской округ с одновременной ликвидацией района. Однако в регионах нашли обходные пути данного закона и три возможных способа таких преобразований:

1) наделение городского поселения статусом городского округа и присоединение к нему сельских поселений района;

2) объединение поселений района с городским округом в единый городской округ;

3) объединение городского поселения и сельских поселений в городское поселение и одновременное наделение его статусом городского округа.

Следует отметить, что вопрос законности и целесообразности такого преобразования муниципальных районов в городские округа в рамках действующего российского нормативно-правового поля остается спорным, дискуссионным и требует дополнительных исследований и обоснований как учеными-экономистами, так и юристами и географами.

Вместе с тем, как показывают наши исследования [13], зачастую проводилось просто механическое объединение муниципальных образований (преимущественно с низким потенциалом и уровнем развития) с учетом политической воли главы региона или муниципальных образований. Поэтому объединение территорий в большинстве случаев не дало практически никакого значимого положительного эффекта.

С другой стороны, наличие чрезмерного количества мелких, слаборазвитых муниципальных образований приводит к нерациональному расходованию бюджетных средств. В таких муниципалитетах зачастую более половины расходов местного бюджета уходит на функционирование самих органов власти, а на развитие территории и решение местных проблем остается минимум средств. Так, по данным Министерства финансов РФ [8], в 2015 году расходы на управление (общегосударственные вопросы) составляли 9,4% от общего объема расходов всех местных бюджетов (в городских округах данное соотношение составляло 3,8%, в муниципальных районах – 4,7%,

в городских поселениях – 11,6%, в сельских поселениях – уже 18,4%). Что касается конкретных примеров, то, например, в Великоустюгском районе Вологодской области расходы на управление составляли в 2015 году от 16,5%<sup>2</sup> в городском поселении г. Великий Устюг до 66,4% в Нижнеерогодском сельском поселении; в Кадуйском районе – от 23,2% в пгт Кадуй до 68,2% в Андроновском сельском поселении; в Кичменгско-Городецком районе (в котором осталось всего 3 поселения) – от 22,4% в Городецком сельском поселении до 40,3% в Енангском сельском поселении; в Междуреченском районе – от 34,9% в Старосельском сельском поселении до 57,5% в Шейбухтовском сельском поселении; в Тарногском районе – от 30,2% в Тарногском поселении до 49,3% в Заборском поселении.

Неоднозначно оценивают проводимые преобразования и сами главы вновь образованных муниципальных образований. В Вологодской области процессы объединения наиболее активно проходили в 2008–2009 гг. и в 2013–2015 гг.

Результаты ежегодного проводимого ИСЭРТ РАН опроса глав муниципальных образований Вологодской области<sup>3</sup> свидетельствуют, что по итогам 2015 года положительно оценили результаты объединения лишь 14% глав сельских поселений, а большинство из них (49%) отметило, что в результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств (табл. 5). Вместе с тем несколько больше (47% в 2011 году и

<sup>2</sup> Рассчитано на основе информации из базы данных показателей муниципальных образований [1].

<sup>3</sup> На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 160–210 глав муниципальных образований из 222–372, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2016 года – по итогам 2015 года. Более подробные результаты опроса опубликованы, например, в работах [3; 11; 12].

**Таблица 5. Оценка главами муниципальных образований Вологодской области изменений на территории объединенных поселений, % от числа ответивших**

Вариант ответа	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.
Вижу положительные изменения на всей территории объединенного муниципалитета	46,7	33,3	–	28,6	6,5	14,0
Никаких существенных изменений не произошло	53,3	66,7	–	57,1	28,6	37,2
В результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств	0,0	0,0	–	14,3	59,7	48,8
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	–	0,0	5,2	0,0

**Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, стоит ли пересмотреть систему муниципальных образований с целью создания новой административно-территориальной структуры, более адекватной современным условиям (отвечающей требованиям финансовой самостоятельности)?», % от числа ответивших**

Вариант ответа	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.
Да, существующая система муниципалитетов не отвечает современным требованиям (в первую очередь отсутствует ресурсная обеспеченность)	84,6	52,9	75,0	33,3	52,7	35,4
Нет, так как лучше все равно не станет	7,7	35,3	12,5	22,2	39,5	39,0
Затрудняюсь ответить	7,7	11,8	12,5	44,4	7,8	25,6

33% в 2015 году) доля глав районов, указавших на наличие положительных результатов от преобразований. Это можно объяснить тем, что с сокращением поселений для глав районов упрощается взаимодействие с поселениями.

Что касается целесообразности дальнейшего изменения существующего муниципально-территориального устройства, то по итогам 2015 года 53% глав районов, 33% глав городских и 35% сельских поселений выступают за такие изменения (табл. 6). При этом по сравнению с 2011 годом доля опрошенных, указавших на необходимость преобразований, стала ниже.

Также выросла доля глав районов и городских поселений, считающих, что лучше от объединения не станет. Причинами такой ситуации, как уже говорилось, является то, что объединяются поселения с достаточно слабым потенциалом, поэтому быстрого результата в развитии территории данные процессы не дают.

На наш взгляд, все этапы преобразования муниципально-территориального устройства должны осуществляться на основе проведения комплексного исследования реальной эффективности этих процессов. Разработанный нами алгоритм преобразований представлен на *рисунке*.

Суть данного алгоритма, применимого для любых форм преобразований муниципального устройства, заключается в последовательном выполнении следующих этапов.

На *первом этапе* органами местного самоуправления муниципального района (городского округа), поселений совместно с соответствующими органами государственной власти региона определяется сама целесообразность осуществления территориальных преобразований. Критериями преобразований, по нашему мнению, могут быть [13]:

- низкая численность жителей муниципального образования: менее 200 чел. в поселении; менее 10 тыс. (в некоторых



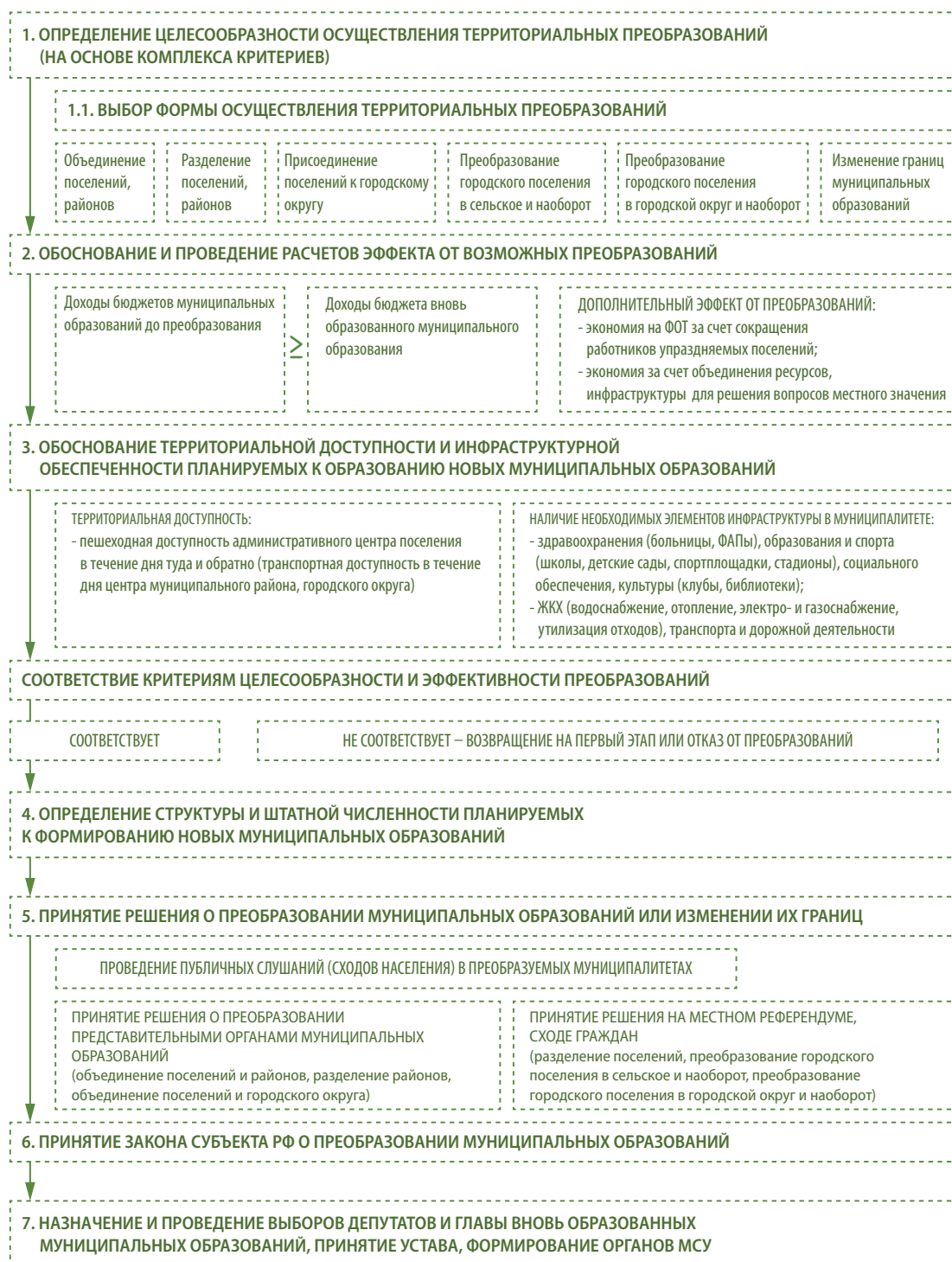


Рис. Алгоритм осуществления преобразований муниципально-территориального устройства в субъекте РФ

случаях – менее 5 тыс. чел.) в муниципальном районе или городском округе;  
 – доля полномочий органов местного самоуправления поселений, реализуемых самостоятельно, без передачи на районный уровень (критерий менее 50%);

– доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%);  
 – отрицательная динамика собственных доходов бюджета в течение двух – трех лет;

- доля расходов на общегосударственные вопросы в структуре бюджета муниципалитета (более 67%);

- соотношение кредиторской задолженности муниципального образования и собственных доходов бюджета (более 50%);

- отсутствие эффективно функционирующих крупных и средних производств, а также малых предприятий и ИП, которые вносят заметный вклад (более 33%) в формирование собственной доходной базы бюджета;

- низкий и крайне низкий уровень социально-экономического потенциала муниципального образования (по различным методикам его оценки);

- отсутствие таких разработанных инвестиционных проектов развития экономической и социальной сферы, которые могут быть реализованы в течение одного – трех лет отдельно инвесторами (предпринимателями), а также путем софинансирования из различных бюджетов или за счет средств бюджетов и инвесторов;

- наличие инициативы населения, выраженной на сходах, собраниях, конференциях, обращение не менее 10 человек в органы власти о возможности осуществления территориального преобразования;

- отсутствие собственной возможности предоставлять основные коммунальные и социальные услуги на территории муниципального образования (отсутствие соответствующих муниципальных и частных организаций);

- наличие устойчивых кооперационных, хозяйственных, организационных и иных связей с другими муниципальными образованиями района.

При этом любой из перечисленных критериев не может быть абсолютным условием для осуществления территориальных преобразований. В целях комплексной оценки состояния и перспектив развития территории необходима выработка органами власти совместно с

населением, представителями бизнеса и научного сообщества соответствующего согласованного решения.

На *втором этапе* осуществляется проведение расчетов экономического и бюджетного эффекта от возможных преобразований. Это включает в себя прогноз объема доходов бюджета вновь образованного муниципального образования (нескольких муниципальных образований), а также прогноз возможного сокращения расходов на решение вопросов местного значения в связи с формированием единой структуры управления, единой инфраструктуры, ростом кадрового потенциала нового муниципального образования, а также сокращением большей части работников органов местного самоуправления ликвидируемых поселений. Также анализируются перспективы социально-экономического развития нового муниципалитета, определяются возможности привлечения инвесторов, средств вышестоящих бюджетов на реализацию проектов, направленных на решение проблем и достижение стратегических ориентиров его развития. Наличие данных бюджетных и экономических эффектов свидетельствует о целесообразности выбранной формы территориальных преобразований.

На *третьем этапе* проводится детальный анализ территориальной доступности и инфраструктурной обеспеченности планируемых к образованию новых муниципальных образований с целью обоснования необходимости формирования условий для транспортной и пешей доступности административного центра муниципального образования, наличия и возможности самостоятельного функционирования инфраструктуры и решения всех вопросов местного значения, закрепленных за данным видом муниципального образования.

На *четвертом этапе* определяется структура и штатная численности плани-

руемого к формированию нового муниципального образования (муниципальных образований). Логика анализа на данном этапе, например для объединения поселений, может быть следующая. Определяется наиболее развитое муниципальное образование, к которому фактически присоединяются несколько других, граничащих с ним муниципалитетов. В нем полностью сохраняется количество работников органов МСУ; в присоединяемых городских поселениях численность работников сокращается наполовину; в присоединяемых сельских поселениях, в случае если численность населения составляет менее 500 чел., остается 1 сотрудник, который будет курировать данное поселение и работать с населением; в случае, если численность населения составляет более 500 чел., остается 2 сотрудника.

На *пятом этапе* принимается окончательное решение о преобразовании муниципальных образований или изменении их границ. Предварительно необходимо провести публичные слушания (сходы граждан) с участием жителей, представителей бизнеса, органов местного самоуправления и органов государственной власти во всех участвующих в объединении поселениях, где разъяснить и обсудить все возможности и проблемы осуществления преобразований. Объединение поселений и районов, разделение районов, объединение поселений и городского округа осуществляется с согласия населения каждого из муниципальных образований, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Разделение поселений, преобразование городского поселения в сельское и наоборот, преобразование городского поселения в городской округ и наоборот осуществляются с согласия населения соответствующего поселения, выраженно-го путем голосования, предусмотренного

частью 3 статьи 24 федерального закона № 131-ФЗ в форме местного референдума.

На *шестом этапе* принимается закон субъекта РФ о преобразовании муниципальных образований, о внесении изменений в административно-территориальное устройство субъекта РФ, об установлении границ и статуса новых муниципальных образований.

На *седьмом этапе* осуществляются организационные мероприятия, связанные реализацией решения о преобразовании. Назначаются выборы главы и депутатов вновь образованного муниципального образования, проводятся данные выборы, полностью формируются органы местного самоуправления. На первом заседании представительного органа вновь образованного муниципального образования должны быть решены следующие вопросы:

- принятие регламента представительного органа;
- создание комиссий представительного органа;
- принятие решения об определении источника официального опубликования нормативных правовых актов объединенного поселения;
- принятие решения о порядке проведения публичных слушаний на территории муниципального образования, порядке учета предложений по проекту устава поселения, а также порядке участия граждан в его обсуждении;
- принятие решения о вынесении устава и бюджета муниципального образования на публичные слушания;
- принятие решений о государственной регистрации в качестве юридических лиц администрации муниципального образования и органов администрации муниципального образования со статусом юридического лица.

На данном этапе, в соответствии с законодательством, работники местных

администраций поселений предупреждаются об увольнении в связи с ликвидацией органов местного самоуправления упраздненных муниципалитетов, а также проводятся организационные мероприятия по ликвидации органов местного самоуправления преобразуемых поселений.

Проводятся публичные слушания по уставу и бюджету объединенного муниципального образования в соответствии с принятым решением представительного органа.

Принимается устав и бюджеты вновь образованного муниципального образования. На данном этапе необходимо решить вопросы правопреемства органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в отношении местных администраций, учреждений и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления объединенных поселений; принять бюджет муниципального образования представительным органом по результатам публичных слушаний; обеспечить государственную регистрацию администрации муниципалитета в качестве юридического лица и государственную регистрацию устава муниципального образования в органах юстиции.

На наш взгляд, в целях повышения эффективности системы муниципально-территориального устройства важной является также реализация следующих мероприятий.

1. Обоснование и закрепление в законодательстве критериев и порядка формирования оптимального муниципально-территориального устройства в субъектах РФ. Это целесообразно осуществлять вместе с разработкой Концепции долгосрочного развития института местного самоуправления в России, предусматривающей повышение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований и совер-

шенствование организации управления на местном уровне. Впоследствии это может потребовать принятия новой редакции или нового закона о местном самоуправлении.

2. Проведение работ по приведению в полное соответствие границ территориальных образований в рамках административно-территориального и муниципально-территориального устройства.

3. Внесение изменений в 131-ФЗ, предусматривающих возможность преобразования муниципального района в городской округ, а также объединения муниципального района с городским округом (при наличии на территории района города или поселка городского типа) с обязательным сохранением представительства органов местного самоуправления в упраздняемых поселениях.

4. Внесение изменений в 131-ФЗ, предусматривающих возврат к порядку принятия решения об объединении муниципальных районов на местном референдуме.

5. Установление федеральным законодательством возможности принятия субъектами РФ соответствующих нормативно-правовых актов, определяющих оптимальный размер каждого вида муниципального образования.

6. Урегулирование в федеральном законодательстве единого порядка (механизма) управления развитием городских агломераций.

7. Повышение роли муниципального звена управления в обеспечении устойчивого роста и модернизации экономики России можно путем выделения группы промышленно-инновационных муниципальных образований с переводом их на особые принципы формирования местных бюджетов. Речь идет о муниципальных образованиях, которые на деле смогут реализовать открывшиеся возможности прямого участия органов местного само-

управления в поддержке инновационной деятельности и по отношению к которым соответствующие меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически и социально значимый эффект. Такие подходы могут быть предложены и для других муниципальных образований, основу экономики которых составляют новые территориальные «точки» роста и институты развития [2; 4; 10].

8. Урегулирование вопросов и устранение правовых препятствий развития различных форм межмуниципального сотрудничества, в том числе хозяйственного. Для этого возможно принятие специального федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве». Это позволит

объединять ресурсы различных муниципальных образований для решения любых вопросов и проблем местного значения и экономить тем самым бюджетные средства, а также более эффективно решать стоящие перед органами местного самоуправления задачи.

Таким образом, предложенные на основе проведенного анализа рекомендации по совершенствованию муниципально-территориального устройства способствуют расширению теории и практики управления развитием муниципальных образований, отчасти носят дискуссионный характер и могут служить основой для дальнейших исследований по данной тематике.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа : <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>
2. Бухвальд, Е. М. Институциональные проблемы развития местного самоуправления в РФ [Текст] / Е. М. Бухвальд // Мир перемен. – 2013. – № 4. – С. 13–27.
3. Бухвальд, Е. М. Местное самоуправление в России: реформа в зеркале анкетирования [Текст] / Е. М. Бухвальд, Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов // Самоуправление. – 2016. – № 5. – С. 13–18.
4. Бухвальд, Е. М. Муниципальная реформа в России: мифы и реальность [Текст] / Е. М. Бухвальд // Общество: политика, экономика, право. – 2013. – № 1. – С. 60–69.
5. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / под ред. Е. С. Шугриной. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Проспект, 2015. – 240 с.
6. Ильин, В. А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В. А. Ильин, Т. В. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3. – С. 7–18.
7. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) [Электронный ресурс] / Министерство юстиции РФ. – Режим доступа : [http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie-materialy\\_o\\_razvitii\\_sistemy\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie-materialy_o_razvitii_sistemy_mestnogo_samoupravleniya_v_rossiyskoy_federacii.docx)
8. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год [Электронный ресурс] / Министерство финансов РФ. – Режим доступа : [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf)
9. Итоговый документ IV Съезда Всероссийского Совета местного самоуправления [Электронный ресурс] / Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления. – Режим доступа : <http://www.vsmsinfo.ru/dokumentyimaterialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-sezdavserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya>
10. Политика регионального развития как инструмент преодоления стагнации и обеспечения инновационного развития экономики [Текст] : научный доклад / под рук. д.э.н., проф. Е. М. Бухвальда. – М. : Институт экономики РАН, 2014. – 36 с.
11. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

12. Ускова, Т. В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ [Текст] / Т. В. Ускова, Е. М. Бухвальд, Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2016. – № 5. – С. 159–175.
13. Ускова, Т.В. Региональная политика территориального развития [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).
14. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : статистический бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/mes\\_upr2016.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar)
15. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2007 года [Электронный ресурс] : статистический бюллетень / Росстат. – М., 2007. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/doc\\_2007/mest\\_upr07.zip](http://www.gks.ru/doc_2007/mest_upr07.zip)
16. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2016/bul\\_dr/mun\\_obr2016.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/mun_obr2016.rar)
17. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2012. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2012/bul\\_dr/mun\\_obr2012.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/bul_dr/mun_obr2012.rar)
18. Grundwissen Kommunalpolitik [Electronic resource] / hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie. – Bonn : FES, 2011. – 482 s. – Available at : <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975>
19. Local US Governments [Electronic resource] / National League of Cities. – Available at : <http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-structures/local-us-governments>

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ворошилов Николай Владимирович – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: [niks789@yandex.ru](mailto:niks789@yandex.ru). Тел.: (8172) 59-78-10.

**Voroshilov N.V.**

### **MUNICIPAL-TERRITORIAL SYSTEM IN RUSSIA: ADAPTATION TO DIVERSITY**

*Local self-government in Russia, as in many countries of the world, has a rich history of its formation and development. With the adoption of Federal Law 131-FZ "On the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation" dated October 06, 2003 and with the implementation of the next municipal reform, to January 01, 2009, throughout the country a unified control system at the local level was established. However, due to various reasons it was not possible to create a truly independent and self-sufficient bottom level of government, the level that is closest to population. One of such reasons lies in the inefficiency of the system of municipal territorial structure: the grid (borders) of the municipalities were been formed without taking into account the availability of an appropriate resource base and their endowment with financial and economic independence. Therefore, in some villages, up to 70% of local budget expenditures is allocated on the provision of local governments functioning. In this regard, it is important to study the characteristics, trends and problems of municipal-territorial system in Russia, and on*

*the basis of the results obtained it is necessary to substantiate the recommendations to improve the efficiency of organizing a local self-government system, which is the purpose of the present study. In addition to the analysis of statistical data, the article uses the results of the surveys of heads of municipal formations of the Vologda Oblast, the surveys are carried out by the staff of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. It is shown that municipalities in Russia vary considerably in their size and population. However, the processes of their transformation (merger, division, change of status) in most cases do not give a sufficient effect for further development. So, by the end of 2015, only 14% of heads of rural settlements in the Vologda Oblast assessed the results of the merger as positive. To solve the above problems, the author of the paper proposes an algorithm for forming the optimal municipal-territorial structure and recommendations on introducing adjustments to the legal and regulatory framework adapted to the diversity of Russian territories. In addition, as an issue for discussion, the author outlines the problem of legitimacy of the practice of converting municipal districts into urban districts, the practice currently applied in a number of subjects of the Russian Federation and not directly stipulated by current legislation. Thus, it can serve as a basis for further research on the subject.*

*Municipal-territorial structure, region, municipality, local self-government, survey.*

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Voroshilov Nikolai Vladimirovich – Junior Research Associate, Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: niks789@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.*