

УДК 352(470)(045)

Чазова И.Ю.

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», Ижевск,
e-mail: chazirina@yandex.ru

Асабин И.В.

Муниципальное образование «Сарапульский район» Удмуртской Республики,
e-mail: saadmin@udmnet.ru

ДИНАМИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ключевые слова: муниципальное образование, преобразование территории, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, эффективность муниципального управления.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного и осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В последнее время в научных кругах и в практической деятельности органов местного самоуправления широко обсуждается проблема территориальной организации местного самоуправления в России. Существуют мнения, что создание обширного по территории муниципального образования приводит к ограничению интересов и снижению эффективности муниципального управления в сфере развития территории муниципального образования. В статье представлен положительный опыт преобразований отдельных муниципальных образований Удмуртской Республики. Преобразование муниципальных образований в Сарапульском районе Удмуртской Республики, путем их соединения, позволило сохранить доступность и качество оказания муниципальных услуг для населения, сократить расходы на содержание и обеспечение деятельности органов местного самоуправления, что позволило направить сэкономленные средства на решение текущих проблем местности, в том числе на проведение работ по благоустройству территорий.

Chazova I.Yu.

Udmurt State University, Izhevsk, e-mail: rector@udsu.ru

Asabin I.V.

Municipality “Sarapulsky District” of the Udmurt Republic, e-mail: saadmin@udmnet.ru

DYNAMICS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS IN THE UDMURT REPUBLIC

Keywords: municipality, territory transformation, local self-government bodies, issues of local importance, effectiveness of municipal administration.

Local self-government in the Russian Federation provides for independent decision-making by the population of local issues and is carried out in urban, rural settlements and in other territories, taking into account historical and other local traditions. Changing the boundaries of the territory in which local self-government is exercised is allowed, taking into account the opinion of the population of the respective territories. Recently, the problem of the territorial organization of local self-government in Russia has been widely discussed in scientific circles and in the practical activities of local governments. There are opinions that the creation of a vast municipality leads to a restriction of interests and a decrease in the effectiveness of municipal administration in the development of the territory of a municipality. The article presents a positive experience in the transformation of individual municipalities of the Udmurt Republic. The transformation of municipalities in the Sarapulsky district of the Udmurt Republic, by connecting them, made it possible to preserve the availability and quality of municipal services for the population, reduce the cost of maintaining and supporting the activities of local governments, which allowed them to use the saved funds to solve current local problems, including landscaping works.

Введение

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – местное самоуправление это форма осуществ-

вления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской

Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [1].

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В последнее время в научных кругах и в практической деятельности органов местного самоуправления широко обсуждается проблема территориальной организации местного самоуправления в России.

Существуют мнения, что создание обширного по территории муниципального образования приводит к ограничению интересов и снижению эффективности муниципального управления в сфере развития территории муниципального образования. Объединение территорий с большим количеством разнотипных сельских поселений усложняет взаимодействие органов местного самоуправления и населения, что негативным образом сказывается на решении вопросов местного значения. Так, например, в Московской области, проводимые региональными властями мероприятия по изменению территориальной организации местного самоуправления, были встречены акциями протеста со стороны жителей преобразуемых муниципальных образований [5].

Цель исследования

Проанализировать процесс территориального развития муниципальных образований в России, тенденции сокращения количества муниципальных образований путем укрупнения сельских поселений и преобразования муниципальных районов, который приводит к увеличению и усложнению управле-

ния территорией. На примере Удмуртской Республики показать опыт оптимизации численности муниципальных образований путем их объединения, предложить практические рекомендации, направленные на повышение уровня социально-экономического развития территории, на основе концентрации и эффективного использования муниципальных ресурсов в целях решения вопросов местного значения.

Материал и методы исследования

В процессе работы использованы методы, применяемые в экономической науке: общенаучные (диалектический, анализа и синтеза, сравнения и аналогии, табличный,); специальные (системный, сравнительного анализа, статистический, опытно-экспериментальный, математического моделирования).

Информационную базу исследования составляют данные официальной государственной статистики; нормативные правовые акты федеральных и региональных уровней; справочные материалы специализированных изданий о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и Удмуртской Республике; собственные исследования.

Результаты исследования и их обсуждение

По данным ежегодного мониторинга Министерства юстиции Российской Федерации в 2016 г. было осуществлено 38 объединений сельских поселений (в Республике Коми, Удмуртской Республике, Алтайском и Хабаровском краях, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Липецкой и Саратовской областях) и одно объединение городского и сельского поселений в Кировской области [3].

Согласно статистическому бюллетеню Росстата, по состоянию на 1 января 2017 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно, на 76, 3 и 4 муниципальных образования этого вида, в то время как количество городских округов возросло на 4 единицы [7].

В результате преобразований, произошедших в 2016 – 2017 гг., в Российской Федерации существует 2 субъекта, состоящие полностью из городских

округов – это Сахалинская и Магаданская области. В целом же, по данным Минюста, в период с 1 января 2016 г. по 1 июня 2017 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось, соответственно, на 251, 35 и 23 муниципальных образований, а количество городских округов увеличилось на 22 единицы. В данном случае объединение территорий с низкой плотностью населения приводит к снижению доступности для населения органов местного самоуправления. Данный факт подтвержден результатами компьютерного моделирования, проведенного Фондом «Институт экономики города». На основании доклада, представленного на круглом столе Общественной палаты РФ «Территориальная доступность местного самоуправления в России. Как в условиях экономической оптимизации сохранить самый близкий к жителям уровень власти?» в среднем 3% населения страны (порядка 4 млн чел.) проживают на территориях с затрудненной и критической доступностью органов местного самоуправления. В случае повсеместного перехода от двухуровневой системы организации местного самоуправления с достаточной частой «сеткой» сельских и городских поселений, к одноуровневым городским округам, созданным в границах муниципальных районов, ухудшит транспортную доступность органов местного самоуправления в несколько раз [6].

Характеризуя территориальную организацию местного самоуправления Удмуртской Республики, необходимо отметить, что и ее затронула одна из основных тенденций реформирования местного самоуправления в последние годы – объ-

единение муниципальных образований. В 2005 году в Удмуртской Республике было сформировано 341 муниципальное образование, из которых: 5 – городских округов, 25 муниципальных районов, 1 – городское и 310 сельских поселений, 1964 сельских населенных пунктов. Количество муниципальных служащих составляло 3319 человек. Во всех муниципальных образованиях сформированы и осуществляют свою деятельность представительные органы: в городских округах – городские Думы, в муниципальных районах – районные Советы депутатов, в поселениях – сельские (поселковые) Советы депутатов.

В условиях сложившей социально-экономической ситуации, характеризующей дефицитом бюджетных средств, низким уровнем кадрового состава органов местного самоуправления назрела потребность в объединении территорий муниципальных образований, а именно сельских поселений.

В 2016 году произошло снижение количества муниципальных образований в связи с реорганизацией и объединением 8-ми сельских поселений. По состоянию на 01.01.2017 год в Удмуртской Республике, с учётом проведённых преобразований, насчитывается 333 муниципальных образования, из которых: 5-городских округов, 25 – муниципальных районов, 1 – городское и 302 сельских поселения (таблица).

Так, 11 марта 2016 года Депутаты Государственного Совета Удмуртской Республики заслушали проект закона «О преобразовании отдельных муниципальных образований, образованных на территории Можгинского района Удмуртской Республики».

Количество муниципальных образований в Удмуртской Республике

	Год	Количество МО, ед.	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
Количество муниципальных образований	2015	341	25	1	310	5
	2016	333	25	1	302	5
Количество населения муниципальных образований (чел.)	2015	1 517 164	533 237	10 670	522 956	983 927
	2016	1 516 826	531 331	10 477	520 854	995 972

Органы местного самоуправления Можгинского района, отметили, что практика функционирования муниципальных образований, имеющих статус сельских поселений с 2005 года, показала необходимость оптимизации численности отдельных муниципальных образований путем их объединения. Таким образом, данным законом предусмотрено оставить 13 из 19 сельских поселений. До принятия закона вопрос об объединении был обсужден с населением муниципальных образований через публичные слушания, и такое объединение населением было поддержано.

Аналогичный закон депутатами Государственного Совета Удмуртской Республики был принят и по Сарапульскому району, где оставлены 15 из 17 сельских поселений.

На территории Сарапульского района, с начала формирования местного самоуправления, было образовано 16 сельских администраций. В соответствии с Законом Удмуртской Республики № 2-РЗ, с 1 января 2006 года, на территории района было создано уже 17 муниципальных образований – сельских поселений, объединяющих в своем составе 61 населенный пункт, с численностью населения около 25 тысяч человек.

За прошедший период система административно-территориальной организации Сарапульского района, сложившаяся с того времени, показала слабую жизнеспособность и управляемость, экономическую несостоятельность поселений, в которых отсутствуют предприятия агропромышленного комплекса и другие крупные субъекты экономики. Отсутствие стабильных доходных источников, необходимость укрепления кадрового потенциала, оптимизация расходов, в том числе и на содержание управленческого аппарата, выравнивание бюджетной обеспеченности и подтолкнули органы местного самоуправления к реализации вопросов возможного объединения сельских поселений.

Вопрос об объединении поселений в границах Сарапульского района впервые был поднят в 2013 году по примеру преобразования сельских поселений в Чайковском районе Пермского края.

На совещаниях, проводимых с главами сельских поселений, входящих

в состав Сарапульского муниципального района неоднократно ставился вопрос о перспективах по объединению поселений. К 2015 году стало понятно, что без упразднения мелких сельских территорий и присоединения дотационных территорий к более крупным и экономически стабильным, не удастся повысить уровень социально-экономического развития территории и максимально эффективно сконцентрировать и использовать имеющиеся ресурсы территории в целях решения вопросов местного значения.

Известно, что концентрация ресурсов оказывает влияние на эффективность социально-экономических процессов и устойчивое развитие территории, в том числе и на результативность государственного и муниципального управления. В крупных муниципальных образованиях значительно выше показатели социально-экономической эффективности. В то время как небольшие территории не всегда имеют возможность внедрять передовые управленческие технологии вследствие ограниченности ресурсных возможностей.

Руководствуясь частью 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», рассматривались различные варианты объединения сельских поселений, с учетом исторической и экономической составляющей, численности населения, транспортного сообщения, развития инфраструктуры и состояния объектов социальной сферы, наличие совместных предприятий ЖКХ и коммунальной сферы, предприятий агропромышленного комплекса и промышленности.

Для эксперимента были подобраны 4 пары поселений, которые подходили под опыт преобразований: это МО «Соколовское» (713 чел.) с МО «Тарасовское» (1070 чел.), МО «Олень-Болотинское» (596 чел.) с МО «Мостовинское» (1383 чел.), МО «Девятковское» (539 чел.) с МО «Шевыряловское» (1262 чел.), МО «Октябрьское» (426 чел.) с МО «Дулецовское» (967 чел.)

Прогноз экономии бюджетных средств в результате объединения поселений должен был составить около 2,5 млн. рублей. Высвобождающие

средства планировались для использования благоустройства, развития инфраструктуры и решение других вопросов местного значения в поселениях.

Процесс объединения сопровождался многократными встречами с главами сельских поселений и депутатами представительных органов поселений, общественностью сёл и деревень. В результате чего было предложено трем парам поселений начать процедуру, установленную статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а именно:

- муниципальным образованиям «Девятовское» и «Шевыряловское»;
- муниципальным образованиям «Тарасовское» и «Соколовское»;
- муниципальным образованиям «Мостовинское» и «Оленье-Болотинское».

Соединение четвертой пары территорий отклонилось по причине разделения поселений рекой Кама.

На публичных слушаниях население муниципального образования «Девятовское» высказались против слияния сельского поселения «Девятовское» с «Шевыряловским» в связи с большими расстояниями между поселениями и отсутствием транспортного автобусного сообщения. В других сельских поселениях, население и депутаты поддерживали объединение сельских поселений.

Много вопросов и предложений было задано на собрании жителей в муниципальном образовании «Соколовское», но в итоге удалось найти понимание с жителями и активом поселения.

Процесс объединения поселений сопровождался определенными трудностями, которые успешно решались совместными усилиями.

Постановлением Главы муниципального образования в августе 2016 года в целях реализации закона Удмуртской Республики № 22-РЗ «О преобразовании отдельных муниципальных образований, образованных на территории Сарапульского района Удмуртской Республики» была создана рабочая группа, в состав которой вошли работники органов местного самоуправления, главы преобразуемых поселений. На заседании рабочей группы рассматривались вопросы, возникающие в процессе проведения работ по преобразованию поселений, проведении ликвидационных ме-

роприятий, регистрации Уставов, во вновь образованных поселениях, в налоговых и иных регистрационных органах.

На заседании рабочей группы приглашались работники налоговой инспекции, много вопросов возникало именно при регистрации поселений. Работники федеральной налоговой службы не получили соответствующих указаний (единых подходов) по порядку регистрации вновь образованных органов местного самоуправления, как юридических лиц, а также о порядке, работы с зарегистрированными юридическими лицами. Для решения данной проблемы пришлось обращаться за помощью в Правовое управление Государственного Совета. Возникли вопросы и в Управлении юстиции по срокам регистрации процедуре принятия Уставов сельских поселений.

После вступления в силу Закона Удмуртской Республики № 22-РЗ «О преобразовании отдельных муниципальных образований, образованных на территории Сарапульского района» в районе в единый день голосования в России 18 сентября 2016 года прошли выборы депутатов представительных органов сельских поселений: «Тарасовское» и «Мостовинское» первого созыва. Результаты выборов показали, что сельское население, преобразуемых поселений, с пониманием отнеслось к вопросу преобразования сельских поселений. На выборах депутатов по многомандатным избирательным округам была установлена норма представительства кандидатов в депутаты от каждого из объединяемых поселений.

На сегодняшний день, во всех преобразованных сельских поселениях Сарапульского района прошли ликвидационные мероприятия, сокращен штат, сформирован бюджет вновь образованного поселения, проводится уточнение расходной части бюджетов по кредиторской задолженности ликвидируемых поселений, проведены выплаты сокращенным работникам.

По результатам преобразовательных процедур бюджеты, вновь образованных поселений, в 2017 году сохранены на уровне объемов расходов бюджета на 2016 год. Образовавшаяся экономия по заработной плате двух глав сельских

поселений и по коммунальным услугам, направлены на благоустройство сельских территорий. Межбюджетные трансферты на 2017 год, определяемые Министерством финансов Удмуртской Республики, сохранены на уровне 2016 года. В поселениях реализуются планы использования сэкономленных средств на решение вопросов благоустройства сёл и деревень, которые согласованы с депутатами сельских Советов

Особенность преобразований территорий вновь образованных сельских поселениях Сарапульского района стало то, что сохранены должности специалистов (муниципальных служащих), как заместителей главы Администрации. Данные должности заместили лица, ранее замещавшие должности глав сельских поселений. Рабочее место данных работников осталось в объединенных поселениях. Заработная плата избранных глав муниципальных образований и их заместителей возросла в среднем на 16-20%.

Таким образом, преобразование муниципальных образований в Сарапульском районе Удмуртской Республики, путем их соединения, позволило сохранить доступность и качество оказания муниципальных услуг для населения, сократить расходы на содержание и обеспечение деятельности органов местного самоуправления, что позволило направить сэкономленные средства на решение текущих проблем местности, в том числе на проведение работ по благоустройству территорий.

Анализируя опыт преобразований муниципальных образований в Удмуртской Республике необходимо отметить, что одним из негативных факторов, влияющих на работу по оптимизации числа сельских поселений, является отсутствие проработанных и выверенных методических рекомендаций по регламентации работы объединения сельских поселений. В настоящее время такие методические рекомендации разработаны в Пермском крае, Брянской и Ивановской областях, Республике Башкортостан, Республике Коми и в других субъектах, где процессы оптимизации числа поселений проходят довольно успешно. Особую роль должны играть и Советы муниципальных образований,

которые обеспечивают взаимодействие муниципальных образований Удмуртской Республики с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации с целью изучения и распространения передового опыта муниципального управления.

В целях повышения эффективности объединения нескольких сельских поселений должен быть выработан единый подход и четкие методические рекомендации не только по вопросам разработки нормативных актов, но и ликвидационных, и регистрационных процедур, преобразуемых сельских поселений на уровне субъектов РФ.

Реальным результатом проведенной оптимизации органов местного самоуправления в Удмуртской Республике стало появление перспектив социально-экономического развития муниципальных образований за счет достигнутой экономии бюджетных средств полученных от снижения расходов, при условии их сохранения в объединённом поселении:

- на выборы представительных органов местного самоуправления ликвидированных поселений;
- на содержание управленческого аппарата в сельских администрациях.

В результате территориальной организации местного самоуправления в Сарапульском районе Удмуртской Республики остались все социальные объекты, улучшается социально-экономическое положение сельских поселений, их административное управление. Экономленные средства идут на укрепление материальной базы села, его благоустройство, что, в конечном итоге позволяет укрупнённым территориям в полной мере участвовать в реализации проектов и программ местного, регионального и федерального уровней, повысить эффективность в решении вопросов местного значения и оказания государственных и муниципальных услуг сельскому населению.

Заключение

Таким образом, однозначно утверждать, что формирование местного самоуправления путем слияния территорий приводит к ограничению интересов и снижению эффективности муници-

пального управления нельзя, так как имеется положительная практика процесса преобразования территорий муниципального образования. Скорее можно сделать вывод, что эффективность процесса укрупнения сельских поселений и преобразования муниципальных районов, с входящими в их состав поселениями, зависит от грамотности и взвешенности управленческих решений, научного подхода к данному процессу, с учетом анализа, прогноза и планирования, как основных функций управления, что и было продемонстрировано в Удмуртской Республике в процессе территориального преобразования [8].

Констатируя факт сложной экономической и финансовой ситуации на муниципальном уровне в России, а также наличия проблем, возникающих при решении вопросов местного значения в сельских поселениях, слабый кадро-

вый состав органов местного самоуправления, оптимизация бюджетных расходов и управленческого аппарата скорее всего приведут к дальнейшей работе по преобразованию сельских поселений путем их укрепления.

Анализируя вышесказанное, необходимо отметить, что основными показателями эффективности муниципального управления, которые должны быть получены в результате изменения территории муниципального образования – это экономическое развитие, укрепление социальной сферы, улучшение качества жизни населения, то есть задачи первоочередной важности для всех ветвей [4]. Первоочередным является соблюдение ст.2 Конституции РФ, а именно «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Библиографический список

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Собрание законодательства РФ. 2003.
2. Закон Удмуртской Республики от 15 апреля 2016 года № 22-РЗ «О преобразовании отдельных муниципальных образований, образованных на территории Сарапульского района Удмуртской Республики».
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2016. – С. 31–32.
4. Войтович В.Ю., Иванова А.А. Понятие эффективности муниципального управления // Наука Удмуртии. – 2017. – № 1 (79). – С. 56-63.
5. Петухов Р.В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов. 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. – С. 5-20.
6. Пузанов А.С., Попов Р.А. Проблемы территориальной доступности местного самоуправления Российской Федерации. Презентация к докладу на круглом столе Общественной палаты РФ «Территориальная доступность местного самоуправления в России. Как в условиях экономической оптимизации сохранить самый близкий к жителям уровень власти?» (27.07.2017). – URL: <https://komitetgi.ru/news/news/3369/> (проверено 21.08.2017).
7. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2017 г.». – URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/mes_upr2017.rar (дата проверки 21.08.2017).
8. Чазова И.Ю. Эффективность государственного управления в сфере инвестиционной деятельности в Удмуртской Республике // Наука Удмуртии. – Ижевск: Изд-во ИПЦ «Малолитражка», 2017. – № 3.