ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Целищева Е.Ф.

старший преподаватель кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, elena.tselishcheva@uapa.ru

УДК 338.242 (1-2)
ББК 65.050.23

Цель. Выявление особенностей изменения территориальной организации местного самоуправления в России на уровне муниципальных районов и городских округов.

Методы. Информационную и методологическую основу исследования составили официальные статистические данные Росстата, материалы Агентства муниципального развития, Всероссийского совета местного самоуправления, зарубежные исследования Local Government and Public Service Initiative, OSI (Budapest).

Результаты. Проведено исследование целей, задач территориальных преобразований, осуществляемых в России. На основе анализа сделан вывод о бессистемности и фрагментарности проводимых территориальных преобразований в России. Обоснована необходимость разработки региональных стратегий изменения территориальной организации местного самоуправления. Выявлены наиболее предпочтительные цели территориальных преобразований. На основе анализа зарубежного опыта выделены два основных подхода к определению оптимального размера муниципального образования, отмечена тенденция укрупнения муниципальных образований стран Европы и Америки в последние пять лет.

Научная новизна. Предложена классификация моделей территориальных преобразований муниципальных районов и городских округов, применяемых в России. Разработаны рекомендации по использованию отечественного и зарубежного опыта укрупнения муниципальных образований для создания условий по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления региона и формирования потенциала самостоятельного стимулирования территориального развития.

Ключевые слова: муниципальное развитие, пространство, территория, кластер, агломерация, межмуниципальное сотрудничество, укрупнение.

TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT TRENDS IN THE RUSSIAN REGIONS AND ABROAD

Tselischeva E.F.

Senior Lecture of the Economics and Management Department, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 66 8 marta St., elena.tselishcheva@uapa.ru

Purpose. Identifying features of the local government territorial organization changes in Russia at the level of municipalities and urban districts.

Methods. Information and methodological foundation is based on the research part of the official statistical data of Federal State Statistic Service, materials Municipal Development Agency, the All-Russian Council of the local government, overseas study Local Government and Public Service Initiative, OSI (Budapest).

Results. Author researches aims, objectives of territorial reforms implemented in Russia. Based on the analysis the author makes a conclusion about unsystematic and territorial fragmentation ongoing reforms in Russia. The necessity of the development of regional strategies for changing territorial organization of local self-government was proved. Author identifies the most preferred targets of territorial transformations. Based on the analysis of foreign experience two basic approaches to the determination of the optimal size of the municipality were defined, also a trend of consolidation

© Целищева Е.Ф., 2014

of municipalities in Europe and America in the last five years was marked.

Scientific novelty. A classification of municipal and urban districts territorial transformations models, used in Russia. Author worked out the recommendations on the use of domestic and foreign experience consolidation of municipalities to create conditions for strengthening the financial and economic foundations of local government in the region and capacity building of independent stimulation of territorial development.

Key words: municipal development, space, land, cluster, agglomeration, inter-municipal cooperation, integration.

В последние несколько лет в регионах России наблюдается достаточно активный процесс изменения территориальных основ местного самоуправления. Общее количество муниципальных образований постоянно снижается, и если в 2008 году их количество составляло 24151, то в 2013 году было уже 23001. Таким образом, за пять лет муниципальных образований стало меньше на 1145 единиц (сокращение составило почти 5%). Больше всего муниципальных образований сократилось в период с 2010 по 2011 гг., тогда было объединено около 600 территориальных единиц.

В целом, наметившаяся тенденция территориальных преобразований получила общераспространенное название «укрупнение муниципальных образований». При этом, понятие «укрупнение» является достаточно условным и собирательным, так как включает в себя целый ряд близких по природе, но различных по форме процессов преобразований, осуществляемых на различных уровнях местного самоуправления.

Тенденция укрупнения муниципальных образований в Российской Федерации затронула в последние годы, по большей части, поселения. Количество муниципальных районов и городских округов также изменялось, но не так активно и не всегда в сторону укрупнения. Опыт территориальных преобразований на верхнем уровне местного самоуправления — на уровне муниципальных районов и городских округов — мало изучен. Тем не менее, укрупнение муниципальных образований верхнего уровня обладает наибольшим потенциалом изменения социально-экономического положения территорий.

Если рассматривать общероссийские тенденции в целом, то в период с 2008 по 2013 год количество муниципальных районов изменялось разнонаправлено (Таблица 1). В период 2008 - 2009 годов количество муниципальных районов существенно увеличилось за счет изменения территориальной организации местного самоуправления в Южном федеральном округе на 21 единицу (за счет образования новых муниципаль-

Таблица 1 – Тенденции изменения количества муниципальных районов в Российской Федерации в 2008 - 2013 годах, на начало года, территориальных единиц*

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Россия	1799	1810 \ (+19)	1829 (-5)	1824 (-3)	1821 (-4)	1817
ЦФО	417 (-1)	416	416	416	416	416
СЗФО	147 (+12)	159	159	159	159	149
ЮФО	239	239 (+21)	144	144	144 (-1)	143
СКФО	-	-	116 (-2)	114	114	114
ПФО	456	456	456 (-2)	454 (-2)	452 (-3)	449
УрФО	93	93	93	93	93	93
СФО	320	320	320	320 (-1)	319	319
ДФО	127	127 (-2)	125 (-1)	124	124	124

* в скобках указано количество преобразованных муниципальных образований за год
Источник: База данных показателей муниципальных образований; собственные расчеты.

ных районов в республике Ингушетия, Чеченская республика) и в Северо-Западном федеральном округе на 12 единиц (за счет преобразования 12 городских округов в муниципальные районы в Калининградской области). В указанный период также проводилось укрупнение муниципальных районов в Центральном федеральном округе (Тульская область), Дальневосточном федеральном округе (Чукотский автономный округ).

В период 2010-2013 гг. количество муниципальных районов сократилось на 12 единиц. Однако, не всегда это было укрупнение. Можно выделить две модели осуществления преобразований территориальных основ местного самоуправления, применявшихся в указанный период на практике:

– объединение муниципальных районов в Северо-Кавказском федеральном округе (Чеченская республика, в 2010 г.), Южном федеральном округе (Волгоградская область в 2012 г.) и в Сибирском федеральном округе (Алтайский край в 2011 г.);

- преобразование муниципальных районов в городские округа - в Приволжском федеральном округе (Нижегородская область в 2010-2012 гг, Пермский край в 2012 г.) и в Дальневосточном федеральном округе (Сахалинская область в 2010 гг.).

Количество городских округов изменялось более динамично и разнонаправлено, в частности:

1) происходило сокращение городских округов за счет их преобразования в муниципальные районы. Например, в 2008 г. в Северо-Западном федеральном округе (в Калининградской области).

2) преобразование муниципальных районов в городские округа. Например, в Приволжском федеральном округе в 2010-2012 гг. (Нижегородская область, Пермский край) и Дальневосточном федеральном округе в 2010 г. (Сахалинская область).

3) укрупнение городских округов их объединение, и, соответственно, уменьшение их количества. Например, в Северо-Западном федеральном округе (Мурманская область в 2009 г.) и в Центральном федеральном округе (Московская область в 2012 г.). Наиболее активно процесс укрупнения городских округов проводился в 2008 г. (Краснодарский край, Ульяновская область, Свердловская область).

4) увеличение количества городских округов, которое могло происходить не столько за счет разделения, разукрупнения городских округов, сколько за счет преобразования городских поселений и наделения их статусом городского округа Например, в Центральном федеральном округе (Московская область в 2009 г., Тульская область в 2008 г.)

5) образование новых городских округов – в Северо-Кавказском федеральном округе (республика Ингушетия, Чеченская республика в 2009 г.).

Отдельной моделью преобразований, которая пока получила незначительное развитие в России, является создание городских округов на базе городских поселений. Такой опыт в России весьма незначителен, потому что обычно такое преобразование встречает недовольство населения соответствующего муниципального района, откуда выделяется городское поселение. Это и понятно – район теряет основную

Таблица 2 – Тенденции изменения количества городских округов в Российской Федерации в 2008 - 2013 годах, на начало года, территориальных единиц*

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Россия	521	507 (+5)	512 (+3)	515 (+2)	517 (+1)	518
ЦФО	103 (+2)	105 (+2)	107	107	107 (-2)	105
СЗФО	54 (-12)	42 (-2)	40	40	40	40
ЮФО	59 (-4)	55 (+5)	30	30	30	30
СКФО	-	-	30	30	30	30
ПФО	71 (-1)	70	70 (+2)	72 (+2)	74 (+3)	**77**
УрФО	109 (+1)	110	110	110	110	110
СФО	77	77	77	77	77	77
ДФО	48	48	48 (+1)	49	49	49

* в скобках указано количество преобразованных муниципальных образований за год

Источник: База данных показателей муниципальных образований; собственные расчеты.

экономическую базу. Однако можно понять и горожан – обладая потенциалом развития, они должны нести на себе бремя содержания близлежащих сельских территорий, вместо того, чтобы они поддерживались государством. Такого рода преобразования следует считать перспективными, однако, с учетом специфики конкретных территорий и при условии восполнения «потерь» района и сельских поселений после выхода из состава района городского поселения. Необходимо поддерживать муниципальные образования – городские поселения и городские округа – в стремлении создать «точки роста». В рамках таких муниципальных образований могут быть сформированы бюджеты развития, осуществлены меры по поддержке предпринимательской деятельности, привлечению инвестиций и сохранению человеческого капитала.

Осуществление территориальных преобразований в регионах России преследовало различные цели. По данным Всероссийского Совета местного самоуправления (далее ВСМС), который провел в 2013 году *исследование тенденций изменения территориальной организации местного самоуправления в России* (методом анкетирования было исследовано свыше 1000 муниципальных образований) среди наиболее распространенных целей можно выделить:

– повышение эффективности расходования бюджетных средств;

– оптимизация управления;

– сокращение избыточного аппарата муниципальных служащих;

– развитие территорий;

– вовлечение муниципалитетов в реализацию целевых программ.

На практике наиболее часто ставится цель повышения эффективности использования бюджетных средств, экономии бюджетных средств. Но все-таки, наиболее эффективными являются преобразования в целях территориального развития.

Как и зачем осуществляются территориальные преобразования можно рассмотреть на основе примеров отдельных регионов.

В *Нижегородской области* в 2010 - 2012 гг. произошло объединение разноуровневых по развитию муниципалитетов как на агломерированных (урбанизированных), так и на сельских территориях. Объединение было проведено по единому плану, выработанному на уровне области, в два этапа: сначала уменьшение количества поселений, затем создание городских округов с полным устранением муниципалитетов первого уровня, то есть поселений. Первоочередные цели укрупнения, проведенного в регионе – административные и политические, и лишь опосредованно (через идею централизовать и повысить эффективность управления хозяйством и развитием) – социально-экономические, в том числе инвестиционные, с целью создания единой контролируемой системы инвестиционных площадок для привлечения крупного бизнеса. Исследователи отмечают, что в данном случае укрупнение проводилось в целях достижения:

– формального и формализованного единообразия институциональных форм;

– управляемости и подконтрольности территорий;

– предупреждения возможного противостояний структурных единиц – территорий – внутри системы.

В связи с этими целями в Нижегородской области сложилась единообразная административная модель, в рамках которой свой путь к превращению в городские округа прошли не только урбанизированные, имеющие сложившийся экономический центр районы, но и периферийные, дотационные, сельские районы.

Поучителен опыт Калининградской области, где сначала, при одном губернаторе на базе административных районов были сформированы городские округа. Затем, при следующем губернаторе эти округа по решению суда были преобразованы в муниципальные районы и разделены на поселения. Затем произошло новое укрупнение муниципальных образований в городские округа. Исследователи отмечают, что именно Калининградской областью, одной из первых, была опробована модель муниципального района – городского округа (как способ избежать создания двухуровневой системы местного самоуправления) и у этой модели были определенные преимущества. Тем не менее, во многом решающую роль в проводимых «реформах» играли личные конфликты между руководством региона и муниципальных образований. Преобразования осуществлялись в основном по административным соображениями, и повлекли за собой недовольство широкого круга населения. Недовольство населения касалось социальных вопросов (негатив вызывали проблемы в сфере ЖКХ, здравоохранения, дошкольного образования), которые увязывались населением с перманентными территориальными преобразованиями и сменой власти в регионе. Для других регионов «кейс» Калининградской области заслуживает внимания в первую очередь необходимостью работы с общественным мнением (роведение разъяснительной работы с населением, мониторинг общественного мнения, мониторинг состояния социальной сферы до и после преобразований) и недопустимости формирования конфликтных ситуаций в ходе территориальных преобразований.

Примечателен опыт *Белгородской области* (на примере Старооскольского городского округа), где была реализована прагматичная модель преобразований. В основе модели лежала задача выстроить такую систему управления, которая способствовала бы со-

циально-экономическому развитию территории. Несмотря на то, что общее количество городских округов осталось неизменным, модель примечательна опытом выделения центра укрупненного городского округа. Для этой модели было характерно:

– наличие четко очерченных центра и периферии территории, то есть очевидного «полюса притяжения» (городского экономического центра) и зоны тяготения к полюсу (сельской и слабоурбанизированной периферии, замкнутой в своем существовании и развитии на центр);

– проведение укрупнения путем соединения не имеющих собственных экономических центров территорий вокруг «полюса притяжения», с приданием последнему формального статуса центра объединившихся территорий;

– наличие реальных и потенциальных характеристик агломерации (урбанизированной зоны развития), которая требует выстраивания единой системы управления и распределения ресурсов;

– создание моноцентричной системы управления, позволяющей наиболее эффективно в актуальных условиях решать социальные вопросы (вопросы жизнеобеспечения, прежде всего, периферии, не способной существовать самостоятельно) и планировать развитие территории – перераспределять ресурсы в рамках района, исходя из единого плана, без участия ненужных инстанций.

В *Республике Мордовия* территориальные преобразования коснулись поселений, но примечательны тем, что вместе с территориальными преобразованиями вводилась система коэффициентов оценки эффективности власти, влияющих на уровень материального вознаграждения глав муниципальных образований и размер выделяемых территории межбюджетных трансфертов. Несмотря на то, что проведенные в республике Мордовия преобразования носили, скорее, экспериментальный характер, нежели характер завершенного проекта, проблема повышения заинтересованности муниципальных образований в собственном экономическом развитии, получения эффекта от своих усилии в виде увеличения поступлений в бюджет стоит очень остро во всех российских регионах. Введение системы оценки эффективности деятельности глав муниципальных образований (глав администраций) на поселенческом уровне требует немалых усилий и затрат, но, тем не менее, вполне возможно на верхнем уровне местного самоуправления (на уровне муниципальных районов и городских округов).

Исследование *зарубежного опыта* проведения территориальных преобразований позволяет убедиться в том, что укрупнение муниципальных образований не является «модным веянием» в России и не несет в себе исключительной цели административной централизации власти. В других странах территориальные преобразования осуществляются достаточно активно, а территориальные основы муниципального управления изменяются вместе с появлением необходимости решения новых задач – стимулирование территориального развития, осуществления бюджетных реформ и проведения политики фискальной децентрализации, осуществление мероприятий по восстановлению территорий после экономического спада и др.

Более того, до сих пор дискуссионным остается вопрос об оптимальном размере муниципального образования (измеряется на основе показателя численности населения муниципалитета) и о выборе между территориальной консолидацией и территориальной фрагментацией.

Тенденции территориальной фрагментации в России в период начала 2000-х гг., когда количество муниципальных образований существенно увеличилось с 12 тысяч до более чем 24 тысяч единиц находят примеры в странах Центральной и Восточной Европы [9]. Так, после распада Советского Союза, в странах Центральной и Восточной Европы (например, в Чехии, Словакии, Венгрии, Македонии и др.) наблюдалось территориальное разделение, что зачастую было реакцией на более раннее территориальное укрупнение, применяемое без каких-либо публичных обсуждений. В тот период, децентрализация и идея муниципальной самостоятельности часто рассматривались как способ развития демократических институтов. Наблюдалось стремление дать право на независимое местное самоуправление практически каждому поселению, даже если это поселение было крохотной деревней, а попытки создать или поддержать более крупные муниципальные образования расценивались как нарушение муниципальной автономии.

В противоположность этой тенденции можно привести примеры стран с высоким уровнем территориальной консолидации (как, например, Югославия в 1990-е годы, позднее – Сербия, Черногория, Литва, Болгария и Польша), где средний размер муниципального образования намного больше чем в России, и даже на самом приближенном к населению уровне не существует муниципалитетов с численностью населения менее 1000 жителей.

В целом, в странах Европы территориальная фрагментация еще 10 лет назад была более распространена, нежели консолидация. Впоследствии достаточно быстро стал очевиден тот факт, что именно фрагментация является одним из барьеров для осуществления децентрализации власти (передачи доходных и расходных полномочий на муниципальный уровень) и эффективного функционирования системы муниципального управления.

Дискуссии по этому вопросу широко распро-

странены не только в странах Центральной и Восточной Европы, но и в США и Западной Европе (особенно в отношении территориальной организации местного самоуправления в агломерациях). Зарубежные исследователи отмечают, что существует прямая зависимость между размером муниципальных образований и уровнем их финансово-экономической самостоятельности. В последние годы территориальное укрупнение стало часто представляться как решение многих проблем.

Можно выделить целый ряд аргументов в пользу укрупнения территорий, которые используются в зарубежной практике:

– более крупные муниципальные образования имеют больше возможностей для предоставления более широкой номенклатуры услуг, укрупнение позволяет передать больше услуг на муниципальный уровень власти (то есть осуществить децентрализацию);

– экономия на масштабе позволяет снизить расходы (например, на содержание администрации), обеспечить более эффективное предоставление услуг в более крупных территориальных единицах;

– так как крупные муниципальные образования могут предоставить больше услуг, то деятельность органов власти затрагивает интересы большего количества граждан, которые будут заинтересованы в участии в муниципальной политике (таким образом, укрупнение позволяет повысить уровень местной демократии);

– для крупных муниципальных образований характерна меньшая дифференциация по доходам, что в дальнейшем снижает необходимость в горизонтальном выравнивании (предоставлении дотаций);

– крупные муниципальные образования могут быть более эффективными в планировании и стимулировании развития территории;

– укрупнение позволяет частично справиться с эффектом безбилетника, когда, например, муниципальные услуги потребляются гражданами, которые живут (и платят налоги) в другом муниципальном образовании (консолидация позволяет снизить несовпадение административных границ и границ получения услуг).

Несомненно, что у укрупнения есть и негативные последствия. Ключевым аргументом против территориальных укрупнений является возможное отдаление власти от населения, снижение территориальной доступности. Однако, зарубежные специалисты отмечают, что в последние годы происходят тенденции, которые обуславливают повышение доступности местной власти безотносительно размера муниципалитета:

– повышается профессионализм местной бюрократии, появляются и применяются различные подходы, позволяющие повысить эффективность ее взаимодействия с населением и качество услуг, развиваются все новые формы взаимодействия;

– развитие информационных технологий и ресурсов Интернет позволяют сделать власть доступной из любого места;

– гомогенизация образа жизни в городской и сельской местности за счет повышения уровня жизни в сельских муниципальных образованиях.

Все эти и другие факторы позволяют несколько снизить проблему определения оптимального размера муниципального образования и решить дилемму, существовавшую достаточно продолжительное время: консолидировать или разукрупнять муниципальные образования.

Ранее в зарубежной практике существовало два подхода определения оптимального размера муниципального образования. Первый подход исходил из того, что муниципальная власть должна быть максимально приближена к населению, поэтому численность жителей муниципального образования может быть невелика, а количество муниципальных образований – значительно. Однако недостатком этого подхода является то, что на практике попытка организовать местное самоуправление там, где для эффективного решения вопросов местного значения нет ни кадрового, ни финансового потенциала, приводит к бессилию органов местного самоуправления, их неспособности реагировать на нужды людей.

Второй подход, напротив, основан на укрупнении самоуправляемых единиц, обеспечивающем на территории муниципального образования необходимый экономический потенциал, развитую инженерную и социальную инфраструктуру. Необходимость повышения экономической эффективности вызывает стремление к «экономии на масштабе территории». При этом необходимо не допустить «отрыва» местного самоуправления от населения, поскольку чрезмерная централизация выполнения муниципальных функций может также привести к усилению бюрократизации.

Ранее на практике выбор одного из двух подходов зависел от стратегических ориентиров развития государства. Если на повестке дня стоял вопрос о передаче максимального количества полномочий на муниципальный уровень и повышения территориальной экономической эффективности, то выбиралась стратегия укрупнения. Если приоритетным направлением политики развития местного самоуправления становилось делегирование принятия решений на низовой уровень, то проводилось разукрупнение территорий.

Сейчас оба подхода *не рассматриваются как противоположности*, а укрупнение муниципальных образований позволяет, в том числе, решать более эффективно вопросы повышения доступности местной

администрации населению за счет развития транспорта, связи, повышения качества жизни в сельской местности и доведения его до стандартов жизни в городе. Так, например, на Съезде муниципальных образований Российской Федерации 8 ноября 2013 года, Конференции Общероссийского Народного Фронта 4-5 декабря 2013 года. Президент России В.В. Путин в своем Послании палатам Федерального Собрания Российской Федерации определил на 2014 год в качестве одной из основных задач создание финансово самостоятельного и одновременно приближенного к населению, эффективного местного самоуправления.

В последние годы в зарубежной практике отмечается тенденция укрупнения муниципальных образований. При этом, тенденции последних лет, обусловлены существенным влиянием экономического кризиса 2008 года [8, с.68-69]. Так, например, Дания объединила 271 муниципальное образование, сократив их общее число до 98, Грузия заменила 985 муниципалитетов (в основном деревни) 64 большими районами, совпавшими с ранее существовавшими в советский период. Политика объединения муниципальных образований достаточно широко применялась в Литве. В Финляндии количество муниципальных образований было сокращено с 447 до 348.

Можно сказать, что финансовый кризис 2008 года придал новый импульс наметившейся тенденции и ускорил преобразования, которые долгое время лишь обсуждались. В трех странах, в наибольшей степени пострадавших от финансового кризиса число муниципальных образований сократилось существенно: В Греции с 1034 до 325, в Исландии с 7200 до 76, в Латвии с 500 до 118. Финские власти предлагают серьезное объединение муниципалитетов до уровня, который сейчас является региональным. Ключевой идеей этого объединения является образование городских центров и ориентация на них потоков маятниковой миграции. При этом, как было выше сказано, предполагается, что более крупные муниципальные образования расходуют ресурсы на администрирование в меньших пропорциях и достигают большей экономии от масштаба.

На федеральном и региональном уровнях власти в России достаточно часто возникают дискуссии, отражающие намерение руководства передать бОльшее количество расходных и доходных полномочий, касающихся стимулирования территориального развития, поддержки малого и среднего предпринимательства, сельхозпроизводителей на муниципальный уровень власти. При этом активно ссылаются на возможность использования опыта Франции, Германии. Тем не менее, высокая территориальная фрагментация муниципалитетов (небольшая численность населения, низкая плотность населения, малый экономический и налоговый потенциал) не только поселенческого, но и верхнего уровня местного самоуправления не позволяет это сделать в масштабах России в целом, но может быть применено в отдельных регионах.

Во Франции на муниципальный уровень переданы различные поощрительные инструменты взаимодействия с бизнесом, связанные с созданием особого режима деятельности, льготных налоговых ставок и даже прямых муниципальных инвестиций. Иногда муниципальная власть может осуществлять посредническо-коммуникационные функции, помогая бизнесу взаимодействовать с финансово-кредитными организациями. Многосторонняя помощь малому и среднему бизнесу со стороны муниципальной власти не является просто формальной обязанностью, а рассматривается как реальный способ создания преимуществ в конкурентной борьбе, поскольку местной власти выгодно привлекать бизнес и помогать его развитию.

Отечественные специалисты отмечают, что для того, чтобы заинтересовать муниципальную власть в развитии территории в Российских условиях необходима передача дополнительных отчислений от налогов, поступающих в региональные бюджеты на муниципальный уровень. Причем, это должны быть налоги, связанны с эффектом от стимулирования развития экономики (например, налог на прибыль, налог на имущество организаций и др.). Создание таких условий вполне возможно не в рамках страны в целом, а на уровне отдельного региона, что могло бы способствовать росту малого и среднего бизнеса, созданию рабочих мест, развитию локальных рынков, развитию экономики территорий и региона в целом.

В регионах, ориентирующихся на укрупнение муниципальных образований желательно осуществить уход от политики выравнивания к политике развития. При этом за основу предлагается использовать получившую широкое распространение за рубежом концепцию «территориального маркетинга», поощрение конкуренции между муниципалитетами за привлечение жителей, инвесторов и представителей бизнеса, туристов.

Для воплощения концепции «территориального маркетинга» на практике можно использовать опыт Германии по созданию обществ стимулирования экономического развития территорий (Wirtschaftsförd erungsgesellschaft). Общества стимулирования экономического развития представляют собой ассоциацию (некоммерческую организацию), объединяющую специалистов в вопросах стимулирования территориального развития. Представители этого общества работают в органах местного самоуправления и отвечают за взаимодействие с инвесторами, решая при этом целый ряд проблем – проблему отсутствия специалистов в области привлечения инвестиций на местах, проблему поиска мер поддержки конкретного инвестора на

региональном уровне в условиях ограниченных возможностей муниципальных бюджетов в отдельных небогатых муниципальных образованиях. Ассоциация также помогает различным территориям обмениваться опытом и развивать лучшие практики, а также предлагать новые инструменты поддержки и выделять финансирование на их реализацию из бюджета земель (аналог регионов в России).

Действительно, объединение муниципальных образований, а также развитие взаимодействия между региональным и муниципальным уровнем власти, позволяет оказывать населению большее количество услуг более высокого качества. Что касается целей экономии, то не все специалисты рекомендуют при осуществлении территориальных преобразований ориентироваться на эту цель, так как, на практике, самым быстрым способом достижения целей экономии средств, при наименьших политических издержках, является усиление межмуниципального взаимодействия.

Обобщая результаты исследований данного вопроса, отметим, что укрупнение муниципалитетов способно обеспечить ряд важных преимуществ, в том числе долгосрочного характера, однако процесс укрупнения при этом должен быть проведен продуманно и с учетом негативного и позитивного опыта. При непродуманном укрупнении может быть ухудшен доступ населения к муниципальным услугам, осложнены условия проживания, что, в свою очередь, способствует оттоку трудоспособного населения; закрытию муниципальных учреждений, росту безработицы, соседствующую при этом с неукомплектованностью штата по ряду отраслей и направлений, и усугубляет миграцию.

На основе проделанной аналитической работы можно сделать выводы о наметившейся в последние годы тенденции (как в России, так и в мире) укрупнения территорий муниципальных образований верхнего уровня местного самоуправления. Происходит также расширение взаимодействия между муниципальными образованиями, а также муниципальных образований с органами государственной власти регионов. Ассоциативные формы взаимодействия по прежнему остаются очень актуальными, но наряду с этим растет роль хозяйственных и договорных форм межмуниципального сотрудничества.

К сожалению, в нашей стране в большинстве случаев территориальные преобразование осуществляются стихийно, преимущественно на уровне поселений и без какой-либо аналитической и программной подготовки, что порождает негативные последствия. В то же время, укрупнения на уровне муниципальных районов и городских округов оказываются более целесообразными, чем на уровне поселений. Однако и здесь необходим не формальный подход, а учет особенностей в каждом конкретном случае – детальный анализ экономики, социальной сферы, демографических, географических показателей.

При осуществлении территориальных преобразований, во-первых, недопустимо проведение мероприятий без обоснования их экономической и социальной целесообразности, просчета последствий и рисков. Во-вторых, сокращение расходов не может и не должно являться основной и главной целью данных преобразований. Экономического эффекта за счет укрупнения муниципалитетов следует достигать за счет стимулирования экономического развития территорий, а увеличения средств в бюджете не за счет «сращения» бюджетов объединяющихся муниципалитетов, а за счет повышения доходной базы.

Литература:

1. База данных показателей муниципальных образований [электронный ресурс]. URL:http://www.gks.ru (дата обращения 01.08.2014).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 04.10.2014) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
3. Статистический бюллетень. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. М.:Росстат, 2014.
4. Статистический бюллетень: Формирование органов местного самоуправления в России. М.:Росстат, 2014.
5. Укрупнение российских муниципалитетов: первые итоги и уроки. Агентство муниципального развития // Муниципальная власть. 2011. № 6. С.78-105.
6. Федорова С.Н. Критерии и подхды к определению оптимального размера социально-экономических подсистем региона // Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3 (13). С. 34-38.
7. Целищева Е.Ф. Теоретические аспекты муниципальной инвестиционной политики: содержание и механизмы реализации // Муниципальная экономика и управление. 2012. №3. С.30-38.
8. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and Sustainable Future. Council of Europe Texts. Edited by Kenneth Davey. 2011. p.68-69.
9. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem. Consolidation As a Solution? / Territorial consolidation reform in Europe / Edited by Pawel Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 2010.

References:

1. Database performance of municipalities [e-resource]. URL: http://www.gks.ru. (date of access 02.06.2014)
2. On general principles of local government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003. № 131-FL [e-resource]. Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
3. Statistical Bulletin. The population of the Russian Federation for municipalities. M.: Rosstat, 2014.
4. Statistical Bulletin: Formation of local governments in Russia. M.: Rosstat, 2014.
5. Consolidation of Russian municipalities: first results and lessons. Municipal Development Agency // Munitsipal’naya vlast’. 2011. № 6. PP.78-105.
6. Fyodorova S.N. Criteria and approaches to determining the optimal size of socio-economic sub region // Vestnik OrelGIET. 2010. №3 (13). PP. 34-38.
7. Tselischeva E.F. Theoretical aspects of municipal investment policy: content and mechanism of implementation // Municipality: economics and management. 2012. №3. PP.30-38.
8. Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and Sustainable Future. Council of Europe Texts. Edited by Kenneth Davey. 2011. p.68-69.
9. Swianiewicz P. Territorial Fragmentation As a Problem. Consolidation As a Solution? / Territorial consolidation reform in Europe / Edited by Pawel Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 2010.