



# УСЛОВИЯ, РЕСУРСЫ, ФАКТОРЫ И МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ЮГА РОССИИ

---

УДК 353  
ББК 66.3

## ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ОБЪЕДИНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ<sup>1</sup>

*Д.Г. Котеленко, Е.А. Заможных*

Статья посвящена проблеме укрупнения муниципалитетов, которое способно при определенных условиях повысить эффективность функционирования органов местного самоуправления в целом.

**Ключевые слова:** муниципальные образования, административно-территориальное деление, местное самоуправление.

## INTERNATIONAL AND RUSSIAN EXPERIENCE OF THE JOINING OF MUNICIPAL FORMATIONS

*D.G. Kotelenko, E.A. Zamozhnykh*

The article is devoted to the problem of the enlargement of the municipalities that is capable under the definite conditions of rising the efficiency of the functioning of the municipal government authorities in general.

**Key words:** municipal formations, administrative and territorial division, local government.

Вопросы территориально-бюджетной организации и эффективной деятельности публичной власти в Российской Федерации, в том числе и на уровне местного самоуправления, в последние десятилетия относятся к категории наиболее спорных. Именно на местном уровне решаются вопросы и проблемы, максимально приближенные к населению конкретной территории, поэтому обеспечение эффективного функционирования муниципалитетов должно стать одной из основных задач современного государства.

Система местного самоуправления в России имеет достаточно сложную структуру: четыре вида муниципальных образований, находящихся на разных уровнях. При этом в ряде российских регионов на такую модель муниципальной территориальной организации не были сориентированы действующая социальная инфраструктура (сложившаяся в результате уже существовавшего административно-территориального деления), кадровый потенциал.

Несоответствие пространственной организации требованиям рыночной экономики фактически оказалось одной из основных причин финансовой несамостоятельности муниципалитетов. В этой связи одним из наиболее актуальных направлений реформирования местного самоуправления становится оптимизация границ муниципальных образований как в части территориально-поселенческого принципа их организации, так и с точки зрения организации городских округов и муниципальных районов.

В связи с этим одной из основных тенденций развития местного самоуправления в последние годы стало изменение его территориальной организации, прежде всего путем объединения муниципалитетов, то есть создания единого экономического, политического и информационного пространства на территории нескольких муниципальных образований.

Мировая практика также показывает, что муниципалитеты на самом низком уровне концентрируются и объединяются. Многие государства оптимизируют муниципальные образования для увеличения эффективности управления при меньших затратах. Этот процесс наблюдается как в странах с федеративным

устройством, так и с унитарным [13]. К основным причинам реформирования территориальной структуры местной власти в зарубежных странах относят неравенство территорий по показателям возрастной структуры населения, которая оказывает влияние на величину налоговых доходов муниципальных бюджетов, геостратегическое положение муниципалитетов, наличие не обеспеченных доходами льгот для малообеспеченных граждан, разницу в доходах из-за наличия (отсутствия) крупных налогоплательщиков и т. д.

Опыт укрупнения муниципальных образований в странах Европы показал как позитивные, так и негативные примеры. Попытки «командного слияния» муниципалитетов, как правило, заканчивались неудачей даже в таких высокоцентрализованных в управленческом плане странах, как Франция [13, с. 123]. Чаще всего положительный результат достигался при объединении муниципалитетов на добровольной основе. Так, в Швеции сотрудничающие муниципалитеты объединились вокруг городов на основе освоения межселенных территорий. В Финляндии около 20 лет назад была предпринята попытка «сверху» уменьшить число муниципалитетов. Однако в результате политических дебатов по территориальной реформе победил принцип добровольности объединения. Опыт Финляндии показал, что важно провести мониторинг социально-экономической ситуации в регионе перед принятием решения об объединении муниципалитетов. Учитывая, что подготовительные исследования требуют определенных издержек, финскими коммунами были получены государственные дотации на их проведение [6].

Процесс объединения муниципалитетов в России в разных регионах имеет общие и специфические черты. Важнейшим фактором для объединения муниципалитетов в Ленинградской области следует признать обусловленную географической близостью общность социальных и экономических интересов жителей двух муниципальных образований, которая выражалась в значительной взаимной трудовой миграции, в существовании общих систем транспортных коммуникаций, обслуживания жилищно-коммунального хозяйства [7, с. 37].

Хотя наибольшее количество изменений в территориальной организации местного самоуправления произошло в субъектах Центрального, Приволжского и Сибирского федеральных округов, эта тенденция затронула и субъекты, входящие в состав других округов [4]. Не стал исключением Южный федеральный округ. Объединение муниципальных образований в Волгоградской области произошло с согла-

сия населения городского округа и сельских поселений, а также с учетом мнения населения муниципального района. Летом 2012 г. четырнадцать сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района, объединились с городским округом город Михайловка. Предполагается, что аналогичный процесс объединения сельских поселений с городскими округами будет продолжен, и укрупнению подвергнутся такие городские округа, как Камышин, Урюпинск и Фролово. По мнению региональных экспертов [5], укрупнение этих муниципальных образований позволит снизить затраты на содержание аппарата управления, уберет дублирующие функции параллельно работающих администраций, улучшит качество управления территориями и приведет к слому сложившихся в районах коррупционных чиновничьих кланов.

Необходимость изменения существующей сети муниципальных образований продолжает оставаться актуальной. При этом мнения специалистов в вопросе выбора оптимальной модели территориального устройства существенно расходятся.

Рациональное зонирование территории (за счет укрупнения, а в отдельных случаях и разукрупнения муниципальных образований), по мнению И.В. Самохина [13, с. 125], должно базироваться на наличии экономических предпосылок, возможностей привлечения населения к участию в решении социально-экономических проблем территории. Сокращение количества небольших, чаще всего убыточных поселений, может привести к улучшению управляемости и мобильности местной власти, более полному и оперативному предоставлению местному сообществу государственных и муниципальных услуг.

И.В. Стрижкина считает, что укрупнение муниципалитетов несет в себе ряд положительных моментов [14]. Во-первых, оно позволяет повысить их бюджетную самостоятельность, укрепить налоговую базу, сократить расходы местных бюджетов за счет оптимизации сетей бюджетных учреждений и сокращения расходов на государственное управление. Во-вторых, помогает решать те сложные, разнообразные и зачастую финансово не обеспеченные полномочия, возложенные на муниципалитеты, повысить экономическую эффективность оказываемых муниципальных услуг. В-третьих, позволяет создать оптимальное муниципальное деление территории субъектов Российской Федерации с учетом сложившихся социально-экономических условий, исторических традиций и географических особенностей конкретных муниципальных образований.

Однако укрупнение муниципалитетов приводит не только к положительным изменениям, но и к ряду негативных последствий. Е.А. Гутникова указывает [3], что из-за увеличения размера территории муниципалитета возникают сложности в управлении им. В условиях значительной рассредоточенности сельских населенных пунктов и снижения степени их доступности сложно обеспечивать эффективность процесса управления. Кроме того, имеют место факты уменьшения доступности услуг, предоставляемых органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями, для жителей отдаленных сельских населенных пунктов. Также становится невозможным оказывать те или иные услуги, эффект которых проявляется только на местном уровне, с учетом местных предпочтений и особенностей.

Отдельные исследователи критически оценивают создание крупных муниципальных образований в сельских районах, утверждая, что население таких поселений «не связано едиными публичными интересами и единым хозяйством, и, конечно, это не будет способствовать созданию единых и дееспособных местных сообществ» [12].

Все это, по мнению противников укрупнения, «неизбежно приведет к дальнейшему сокращению числа населенных пунктов», так как «чем больше расстояние от гражданина до места принятия решений на местном уровне — тем менее перспективно это место для проживания»; к «сворачиванию социального пространства, которое рано или поздно конвертируется в физические потери»: ухудшение качества оказываемых гражданам государственных и муниципальных услуг, снижение уровня и качества жизни и в конечном счете отъезд жителей из сельской местности [3].

Более перспективным вариантом решения проблемы существования «малоэффективных» сельских поселений И. Макаров называет развитие межмуниципальной хозяйственной кооперации [7, с. 90]. Именно эта форма межмуниципального сотрудничества зарекомендовала себя в мировой практике как действенная альтернатива объединению мелких муниципальных образований.

С.В. Пакшенкова считает, что наиболее рас пространенной стратегией реорганизации муниципального управления в России станет практика создания городских агломеративных центров как одного из направлений пространственного развития и преобразования территорий субъектов РФ [11]. Представляется, что создание межмуниципальных агломераций, не тяготеющих к областному центру, является одним из путей развития депрессивных территорий.

Существуют различные варианты функционирования агломерационных объединений: начиная от ассоциации муниципальных образований с добровольным участием и заканчивая созданием административных округов, куда будут входить все муниципальные образования, включенные в состав агломерации как второго уровня государственной власти [2].

Предполагается, что агломерации повысят привлекательность российских городов для бизнеса, станут центрами реализации крупных проектов, финансируемых с участием средств федерального бюджета, и позволят сохранить население территорий со значительным отрицательным сальдо миграции за счет стягивания его в агломерационные объединения, а также обеспечить более высокое качество жизни.

С 2007 г. основные процессы, связанные с формированием городских агломераций, развивались в двух направлениях. С одной стороны, началась проработка ряда проектов создания полицентрических агломераций, имеющих несколько городских ядер, на основе планов, сформулированных Министерством регионального развития РФ [8]. С другой стороны, агломерации начинают формироваться «естественным путем» на основе добровольных соглашений муниципалитетов.

В 2010 г. создать агломерацию без изменения границ муниципалитетов было предложено муниципалитетам Ставропольского края. В Ставрополе прошло заседание градостроительного совета края, организатором которого выступило министерство строительства и архитектуры региона. На обсуждение был вынесен проект схемы территориального планирования Ставропольской агломерации. Предполагалось объединить четыре города (Ставрополь, Невинномысск, Изобильный, Михайловск) и три муниципальных района (Шпаковский, Изобильненский и Кочубеевский) в единую структуру. А в дальнейшем планируется включить в нее все населенные пункты на удалении часа автомобильного пути от краевого центра. Таким образом, агломерация охватит 11 % территории Ставрополья и 784 тыс. его жителей, что позволит, по мнению региональных властей, уравновесить условия жизни в регионе и вывести край на новый виток развития [15].

При создании агломерации возник ряд вопросов, решение которых требует кооперации усилий региональных и муниципальных властей. Это развитие транспортной инфраструктуры; оптимизация управления и пространственной организации; создание сбалансированной системы рабочих мест через развитие сбалансированной среды бизнес-активности; формирование новых центров предпри-

нимательской активности. На конец 2012 г. проект агломерации все еще находился на согласовании в органах государственной и муниципальной власти региона.

Параллельно обсуждению Ставропольской агломерации прозвучала идея создания единого муниципального образования — Минеральные воды. В конце 2011 г. полпред СКФО А. Хлопонин предложил объединить города Лермонтов, Кисловодск, Пятигорск, Георгиевск и другие для решения одной из главных проблем — «управленческой раскоординации» [10], то есть наличия на территории Кавминвод слишком большого числа муниципальных образований, каждое из которых проводит самостоятельную инвестиционную и градостроительную политику.

Как и предполагал С. Воробьев, идея создания единого муниципалитета привела к обострению в регионе КМВ конфликта муниципальных элит [9]. Началась острая конкуренция официальных и неофициальных элит различных городов и районов Кавминвод, для которых возникла реальная угроза потери влияния в случае преобразования существующих мэрий в префектуры. Итогом обсуждения стала дискредитация самой идеи агломерации среди населения КМВ, и уже в октябре 2012 г. А. Хлопонин сообщил об отказе от создания Кавминводской агломерации [10].

Тем не менее в крае есть пример завершеного объединения муниципалитетов. По пути укрупнения пошли Буденновск (городской округ) и Буденновский район.

Разделение муниципалитетов в 2004 г. привело к возникновению споров и конфликтных ситуаций между двумя муниципальными образованиями, которые, прежде всего, носили экономический и социальный характер и были связаны с разделением объектов здравоохранения, образования, культуры и др. С 2008 г. инициативной группой в районе проводилась агитационная работа за объединение, были собраны подписи за проведение референдума.

В 2010 г. был проведен референдум, по итогам которого Буденновск вошел в состав Буденновского района [1]. В результате объединения открылись новые экономические возможности: на территории района стало возможным строительство крупного газоперерабатывающего комплекса.

В крае также рассматриваются идеи создания агломераций еще в нескольких районах. При дальнейшей разработке проектов объединения муниципалитетов, на наш взгляд, будет правильным учитывать положительный опыт российских регионов. Во-первых, проведение тщательной, объективной оценки возможности

и необходимости объединения (SWOT-анализ, приглашение независимых экспертов местного самоуправления). Во-вторых, учет мнения населения: проведение разъяснительной работы, организация сходов, встреч с представителями муниципальной и региональной властей, проведение референдумов. В-третьих, привлечение финансовых средств региона для проведения подготовительных работ, реструктуризации муниципалитетов. В-четвертых, использование различных методов поощрения объединения малочисленных муниципальных образований, в том числе и финансовые. В-пятых, индивидуальный подход к отдельным муниципалитетам: учет географического положения, типа хозяйственно-экономической деятельности.

Таким образом, укрупнение муниципалитетов способно при определенных условиях повысить эффективность функционирования органов местного самоуправления, так как позволяет вовлечь экономически слабо развитые поселения в хозяйственную жизнь новых муниципалитетов, объединить имеющиеся ресурсы для наиболее эффективного и рационального их использования, улучшить обеспеченность квалифицированными кадрами. Изменение территориальной организации Ставропольского края также представляется перспективным, однако важно учитывать опыт других регионов России и зарубежных стран.

## Примечание

<sup>1</sup> В статье представлены результаты работ по гранту Президента РФ для молодых кандидатов наук по теме «Межрегиональная периферия как зона социально-экономической депрессии, дефицита власти и контроля: проблемы и пути решения (на примере южного макрорегиона)» (проект МК-5999.2012.6).

## Список литературы

1. Варданян, Т. Объединению — «да» / Т. Варданян // Ставропольская правда. — 2010. — 16 марта. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.stpravda.ru/> (дата обращения: 10.08.2011). — Загл. с экрана.
2. Воронов, Ю. П. Агломерации и урбанизированные кластеры: к новым объектам проектирования и управления / Ю. П. Воронов, С. А. Заусаев, С. А. Смирнов // Вестник НГУЭУ. — 2009. — № 1. — С. 101 — 115.
3. Гутникова, Е. А. К вопросу об укрупнении муниципальных образований / Е. А. Гутникова // Экономика региона: проблемы и перспективы развития. — 2010. — № 6 (52). — С. 67 — 74.
4. Итоги ежегодного мониторинга развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2011 г. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/08/270812/270812\\_itogi\\_1.pdf](http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/08/270812/270812_itogi_1.pdf) (дата обращения: 12.03.2012).

5. Коростелева, М. В. Тенденции развития территориальной организации местного самоуправления на современном этапе муниципальной реформы / М. В. Коростелева // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2013. — № 1. — С. 22–27.
6. Коски, А. Государственные мероприятия в рамках политики укрупнения муниципальных образований / А. Коски // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства. — СПб. : ИПК «Вести», 2011. — 128 с.
7. Макаров, И. Обзор территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области / И. Макаров // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства. — СПб. : ИПК «Вести», 2011. — 128 с.
8. Марков, М. В ожидании агломерации / М. Марков // Эксперт Сибирь. — 2008. — № 9. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [http://club-ef.ru/analytics/v\\_ozhidanii\\_aglomeratsiy?sphrase\\_id=16898](http://club-ef.ru/analytics/v_ozhidanii_aglomeratsiy?sphrase_id=16898) (дата обращения: 12.10.2012). — Загл. с экрана.
9. Ольшанский, К. Панин: в случае объединения городов Кавминвод регион пострадает в имиджевом отношении / К. Ольшанский. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <https://www.kavkaz-uzel.ru/articles/198409/> (дата обращения: 18.12.2012). — Загл. с экрана.
10. Ольшанский, К. Участники прошедшего в Кисловодске экономического форума обсудили проблемы, стоящие на пути инвестиций в регионы СКФО / К. Ольшанский. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/214795/> (дата обращения: 18.12.2012). — Загл. с экрана.
11. Пакшенкова, С. В. Опыт укрупнения муниципальных образований в российской и зарубежной практике / С. В. Пакшенкова // Известия Алтайского государственного университета. — 2010. — № 2–1 (66). — С. 272–276.
12. Пылин, В. В. Некоторые проблемы и пути их решения в сфере территориальной организации местного самоуправления в России / В. В. Пылин // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2008. — № 2. — С. 31–34.
13. Самохин, И. В. Возможности применения европейского опыта «муниципальной интеграции» в России / И. В. Самохин // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. — 2012. — № 4. — С. 121–125.
14. Стрижкина, И. В. Укрупнение муниципальных образований — результат реформирования местного самоуправления на Алтае / И. В. Стрижкина // Известия Алтайского государственного университета. — 2011. — № 2–1. — С. 32–36.
15. Тарновская, Н. Ставрополь объединится с соседними районами в агломерацию / Н. Тарновская // Ставропольская правда. — 2010. — 22 мая. — Электрон. текстовые дан. — Режим доступа: [http://www.stpravda.ru/20100521/stavropol\\_obedinitnya\\_s\\_sosednimi\\_rayonami\\_v\\_aglomeratsiyu\\_45483.html](http://www.stpravda.ru/20100521/stavropol_obedinitnya_s_sosednimi_rayonami_v_aglomeratsiyu_45483.html) (дата обращения: 08.08.2013). — Загл. с экрана.