

ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РФ

Аннотация. В данной статье рассматриваются законодательные изменения в области территориальной организации местного самоуправления. Также более подробно раскрывается сущность реформы муниципального устройства, преимущества и недостатки организации процесса территории РФ.

Ключевые слова: территориальная организация местного самоуправления, укрупнение муниципалитетов, муниципальное образование, городской округ

В Российской Федерации последние несколько лет в ряде субъектов реализуется целенаправленная региональная политика – укрупнение муниципальных образований [5]. Можно выделить основные виды объединений:

- объединение городского и сельских поселений в городской округ;
- объединение нескольких муниципальных образований в городской округ;
- преобразование муниципальных районов в городской округ.

Основной тенденцией реформы является создание городского округа, который в свою очередь является особым типом муниципального образования, представляющим собой городское поселение, построенное на основе одного городского населенного пункта и обладающее полномочиями муниципального района.

Правовой основой данной реформы на федеральном уровне является Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 27.05.2014», а также Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Новеллы Федерального закона № 136-ФЗ не только не изменили принципов территориальной организации местного самоуправления, напротив, утвердили конституционный принцип территориальной организации местного самоуправления («местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций...» - ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации). Последние поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ разрешили представительным органам власти муниципальных образований принимать решение по преобразованию территорий без проведения всенародного голосования [2].

Касаясь зарубежного опыта реформирования местного самоуправления, можно заметить, что процесс укрупнения и сокращения муниципалитетов имеет широкое распространение и происходит в Германии, Франции, Дании, Канаде, Великобритании и других государствах. Основной причиной проводимых процессов реорганизации муниципальных образований в выше перечисленных государствах являются прежде всего финансово-экономические аспекты:

- снижение нерациональных административно-управленческих расходов;
- повышение эффективности оказания муниципальных услуг;
- повышение бюджетной самостоятельности;
- повышение уровня управления территориями.

В качестве преимуществ такого рода преобразований можно отметить сокращение штатной численности управленческого персонала, ликвидация бюрократических «барьеров», устранение дублирующих функций органов власти.

Как было упомянуто выше процессы реорганизации (объединения) муниципалитетов характерны не только для западных стран, но и для многих субъектов Российской Федерации, к которым относится Пермский край. Административно-территориальное деление региона закреплено законом от 28 февраля 1996 года № 416-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» (с изменениями от 10 октября 2017 года). В 2007 году в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ на территории субъекта было образовано в общей сложности 363 муниципальным образования, 87% из них – поселения. В связи с проведенными процессами укрупнения за последние 13 лет число муниципалитетов Пермского края сократилось на 49%, и к 1 января 2020 года составило 185, при этом количество поселений сократилось на 55,9%.

Таблица 1 – Виды муниципальных образований

№ п/п	Виды муниципальных образований	На 01.01.2007 г.		На 01.01.2020 г.	
		количество, ед.	доля от общего количества, %	количество, ед.	доля от общего количества, %
1	Муниципальные районы	42	12	10	5,4
2	Муниципальные округа	-	-	10	5,4
3	Городские округа	6	1	26	14
4	Поселения	315	87	139	75
4.1.	- городские	33	9	52	28
4.2.	- сельские	282	78	87	47
Итого		363	100	185	100

Процесс укрупнения территорий является, по сути, сворачиванием двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой, основной целью которого является устранение неопределённостей в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Данный процесс имеет свои преимущества и недостатки.

К преимуществам объединения муниципалитетов можно отнести снижение различий между бюджетами поселений, так как с созданием городского округа бюджет территории значительно увеличится. Безусловно, основным преимуществом укрупнения можно назвать уменьшение административно-управленческих расходов на содержание администраций поселений, в том числе – муниципальных служащих. Также устранится неопределенность для граждан в аспекте дублирования полномочий государственных органов.

С созданием более крупного муниципалитета сократится число депутатов, которые существовали в сельских поселениях, и, соответственно расходы на их содержание и выборы. С объединением муниципалитета возникает больше возможностей для развития территорий: консолидация бюджетных средств; поселения будут иметь возможность активнее участвовать в краевых и федеральных программах, обеспечивать собственное софинансирование на необходимые для населения нужды. Касаясь реформы местного самоуправления в Пермском крае, необходимо заметить, что краевые органы власти обещают обеспечивать более высокую финансовую поддержку для объединенных муниципальных образований [4].

Безусловно, процесс укрупнения территорий имеет и свои недостатки. В первую очередь к таким относится создание консолидированного бюджета объединенного муниципалитета, в котором, вероятно, наибольшее сосредоточение денежных средств будет находиться в административном центре, а поселения могут остаться без необходимого финансирования. Создание городского округа предполагает земское собрание в небольшом числе депутатов; очевидно, что большинство из них будут выбраны из административного центра, то есть остальные населенные пункты не будут представлены.

Высвобожденные муниципальные служащие из сельских поселений приведет к росту уровня безработицы в регионе. Также к недостаткам можно отнести снижение доступности для населения малых населенных пунктов некоторых муниципальных услуг, которые станут доступны только в административном центре; таким образом возникает проблема отдаления органов муниципальной власти от населения и паралича форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нём.

Таким образом, укрупнение муниципалитетов, создание муниципальных и городских округов, обосновывается финансовой недееспособностью сельских и городских поселений, что не дает возможности решать возлагаемые на них обязанности. Процесс объединения положителен с одной стороны, так как будут сэкономлены определенные средства и без того дотационных муниципальных бюджетов, и отрицателен с другой стороны - увеличится дистанция между гражданином и муниципальной властью, ослабнет связующее звено между ним на низовом уровне, то есть там, где формируются первоочередные запросы и потребности населения.

Несомненно, нельзя не сказать о повышении эффективности процесса администрирования, ведь в единой администрации объединенного муниципалитета строится иерархическая форма организации местной власти с четким разделением полномочий и ответственности. Безусловно, переход к единому бюджету позволит перераспределить ресурсы и дать толчок для развития этой территории; такой уравнивающий подход на начальном этапе позволит «подтянуть» и развить отстающие поселения, в чем и состоит основная идея укрупнения муниципальных образований в целом.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Государственной Думой 16 сентября 2003 г.: Советом Федерации 24 сентября 2003 г.: с изм. от 31 декабря 2014 г. // Российская газета. 2003. 8 октября.
2. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ: принят Государственной Думой 20 мая 2014 г.; одобрен Советом Федерации 21 мая 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22, ст. 2770.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
4. Лимонов А.М., Егоров С.А. Оптимизация территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2015. №7 С.15-19.
5. Прибыткова Л.В. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. № 2. С. 149-159.

И. А. Смирнова, научный руководитель *И.П. Чупина*
Российский государственный профессионально-