ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ECONOMY AND MANAGEMENT

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

УДК 338.24(1-2) *ГСНТИ 06.61.33*
ББК 65.050.23 *Код ВАК 08.00.05*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-6-92-106

А.Г. Атаева
Российская академия наук,
Уфа, Россия
AuthorID: 672203

АННОТАЦИЯ:
Одной из явных тенденций в развитии местного самоуправления является изменение территориальных основ вследствие происходящих тенденций усиления процессов урбанизации и обезлюживания сельских территорий регионов, недостаточности финансовых ресурсов муниципалитетов для решения вопросов местного значения, массовой передачи полномочий сельских поселений на вышестоящий уровень. Происходит это за счет административно-территориальной трансформации или преобразования муниципальных образований (объединение, разделение, изменение статуса). В статье предлагается алгоритм преобразования муниципальных образований, который помимо законодательно установленных процедур, включает комплекс подготовительных работ по оценке целесообразности преобразования по выбранным критериям, экономических, финансовых и социальных последствий преобразования, осуществляемых проектной группой, обладающей соответствующими компетенциями.
При этом административные формы трансформации муниципальных образований не являются единственным способом решения проблем обеспечения их финансовой состоятельности и автономности. В статье рассматриваются также виды экономической трансформации, при которых территориальные основы местного самоуправления не меняются, а появляются новые или изменяются текущие экономические надстройки над муниципальными образованиями или формируются межмуниципальные связи. Вхождение муниципального образования в программный субрегион, агломерацию, зону территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, а также развитие территориального общественного самоуправления и организация межмуниципального сотрудничества позволяют консолидировать усилия муниципальных образований и привлечь дополнительные ресурсы для решения вопросов местного значения в условиях ограниченности финансовых ресурсов и высокой степени дотационности муниципалитетов.
Благодарности. Исследование проводится при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-32-01142-ОГН.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
территориальная трансформация, местное самоуправление, преобразование муниципальных образований, экономическая трансформация, субрегион, межмуниципальное сотрудничество.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Айсылу Гарифулловна Атаева, кандидат экономических наук, Институт социально-экономических исследований, Уфимский федеральный исследовательский центр, Российская академия наук,
450075, Россия, г. Уфа, пр. Октября, 71, ice_lu@mail.ru.

© А.Г. Атаева, 2019

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Атаева А.Г. Административно-территориальная и экономическая трансформация муниципальных образований // Вопросы управления. 2019. №6 (61). С. 92—106.

Введение

Современные территориальные основы местного самоуправления были закреплены принятием Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления (далее ФЗ-131), когда были установлены 5 видов муниципальных образований: муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения, внутригородские территории города федерального значения [1]. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ введены дополнительно городской округ с внутригородским делением и внутригородской район [2], федеральным законом от 1 мая 2019 г. №87-ФЗ – муниципальный округ [3].

Количество муниципальных образований не является статичным, оно постоянно адаптируется к миграционным, финансовым и социально-экономическим процессам на территории муниципалитетов. Происходит это за счет территориальной трансформации или преобразования муниципальных образований (объединение, разделение, изменение статуса).

За период с 1 января 2008 г. по 1 января 2019 г. количество муниципальных образований в России сократилось на 11,0 % с 24151 до 21501, в том числе муниципальных районов – на 3,8 %, городских поселений – на 14,1 %, сельских поселений – на 12,5 %. При этом количество городских округов выросло на 17,9 % с 521 до 614 ед. В течение 2018 года (с учетом вступивших в силу в этот период законов субъектов Российской Федерации) было осуществлено 258 изменений территориальной организации местного самоуправления, в том числе 62 изменения границ муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации [4].

Предпосылками необходимости территориальной трансформации муниципальных образований являются:

1. Усиление факторов урбанизации и обезлюживания сельских территорий регионов.

Среди основных миграционных и демографических тенденций в муниципальных образованиях отметим рост количества населения в крупных городских округах и муниципальных районах, приближенных к ним и, как одно из следствий, укрупнение муниципальных образований.

Из четырех основных видов муниципальных образований (мы не рассматривали появившиеся в 2014 г. городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы, а также внутригородские территории города федерального значения) – только в городских округах Российской Федерации за 2011-2018 гг. произошел рост численности населения (+12,9 %), увеличилось и само количество городских округов (+18,69 %). В отношении городских и сельских поселений, муниципальных районов произошел как спад населения, так и сокращение их количества (население муниципальных районов сократилось на 11,4 %, городских поселений – на 18,4 %, сельских поселений – на 6,6 %).

При этом если рассмотреть показатели изменения численности отдельных видов муниципальных образований и численности населения, проживающего в них, в зависимости от величины муниципалитета, то наблюдаются следующие тенденции.

Растет количество городских округов-миллионников – за рассматриваемый период почти на треть выросло как их количество, так и количество проживающего населения в них (таблица 1).

Это связано с усилением агломерационных процессов в регионах России, процессами урбанизации и субурбанизации. Например, если рассмотреть муниципальные районы и поселения, окружающие крупнейшие города, то население в них значительно увеличивается (на примере Республики Башкортостан – численность населения двух ближайших к столице муниципальных районов – Уфимского и Иглинского – выросла за аналогичный период 2011–2018 гг. на 38,1 % и 29,1 % соответственно).

В отношении городских поселений – их количество сокращается, как и количество проживающего в крупных муниципалитетах населения. Как правило крупные городские поселения при наличии инфраструктуры изменяют статус на городские округа, часть средних городских поселений становятся сельскими поселениями (3 случая в России в 2018 г.) [4].

Таблица 1

Изменение количества муниципальных образований, численности населения и плотности расселения в зависимости от численности проживающего в муниципальных образованиях населения в 2011-2018 гг.

		до 10,0	10,0 – 14,9	15,0 – 19,9	20,0 – 29,9	30,0 – 49,9	50,0 – 99,9	100,0 – 149,9	150,0 – 199,9	200,0 – 499,0	500,0-1000,0	1000,0 и более
Численность МО, ед.	ГО	25,6	19,2	61,3	21,7	3,7	26,6	16,0	19,0	7,4	4,2	27,3
	МР	27,8	3,6	-4,1	-10,3	-16,1	-14,9	-31,5	250,0	28,6		
	ГП	-9,6	13,9	16,7	-60,8	-70,8	-22,0	-35,7				
	СП	193,7	-18,4	-17,5	-99,4							
Численность населения, тыс. чел.	ГО	25,1	11,5	65,7	21,9	4,0	24,2	14,2	21,1	7,6	-2,0	28,2
	МР	29,1	2,9	-4,6	-9,8	-15,6	-14,1	-38,0	236,6	42,7		
	ГП	-10,3	14,5	104,0	-42,8	-66,3	-23,5	-33,3				
	СП	407,1	116,1	115,6	-96,1							
Плотность расселения (численность на 1 МО)	ГО	-0,5	-6,5	2,7	0,2	0,3	-1,9	-1,6	1,8	0,1	-5,9	0,7
	МР	1,0	-0,7	-0,6	0,5	0,6	1,0	-9,5	-3,8	11,0		
	ГП	-0,7	0,5	74,9	45,9	15,3	-1,9	3,7				
	СП	72,6	164,7	161,3	514,7							

где МО – муниципальное образование, ГО – городской округ, МР – муниципальный район, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение

Для муниципальных районов характерны следующие тенденции. Средние по величине муниципальные районы укрупняются, образуя крупные муниципальные районы, либо присоединяются к уже существующим городским округам (5 случаев в России в 2018 г.), либо происходит объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение с одновременным его наделением статусом городского округа (порядка 25 случаев в 2018 г.).

Основная часть преобразований приходится на сельские поселения, прежде всего это касается укрупнения муниципальных образований. Так в 2018 г. 140 из 189 случаев преобразования – это объединение сельских поселений, которые приняли массовый характер в Республике Мордовия, Курганской, Саратовской и Смоленской областях, в нескольких регионах осуществлялось эпизодически.

2. Недостаточность финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения.

Одной из основных причин объединения муниципалитетов является недостаточность доходов местного бюджета для решения вопросов местного значения, в особенности собственных налоговых и неналоговых доходов.

Так, по данным Министерства юстиции Российской Федерации на 2018 г. одно городское поселение, 574 сельских поселений и один городской округ имели доход менее 1 млн руб. в год (или условно 83,3 тыс. руб. в месяц). 74,3 % сельских поселений в России имеют бюджет, не превышающий 10 млн руб. [4]. Кроме того, более 4,5 тыс. поселений в 2018 г. и более 4,7 тыс. поселений в 2019 г. частично передали муниципальным районам полномочия по составлению, утверждению и (или) исполнению местных бюджетов.

При этом крупные муниципальные образования финансово более самостоятельны. Так, по данным Министерства финансов РФ доля налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов (собственные доходы – все доходы без учета субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий) для городских округов в 2018 г. составляет 50,5 %, для городских поселений – 48,5 %, тогда как для муниципальных районов всего 35,3 %, сельских поселений – 35,4 % [5].

Более того, чем меньше муниципальное образование, тем большая доля и без того незначительных бюджетных средств направляется на финансирование содержания органов местного самоуправления. Если доля расходов на управление в городских округах в России составляет в среднем 7,74 % в 2018 г., в муниципальных районах – 7,7 %, то в городских поселениях – 14,33 %, в сельских поселениях – 30,53 % (в

ряде сельских поселений цифра может доходить до 90-95 %).

3. Неисполнение полномочий по решению вопросов местного значения.

Из-за отсутствия достаточных финансовых средств и кадровых ресурсов в малолюдных сельских поселениях часть полномочий передается на уровень муниципального района. В целом в России 81,9 % всех городских и сельских поселений заключили соглашения о передаче полномочий. В 2018 г. в 39 регионах России сельские поселения на уровень муниципального района передали более 10 полномочий. Лишь 16,5 % сельских поселений в 56 регионах России самостоятельно решают вопросы местного значения.

Частично решить проблемы адаптации сетки муниципального деления под миграционные процессы, обеспечения роста финансовой базы муниципалитетов, оптимизации административных расходов, снижения асимметрии уровня социально-экономического развития может территориальная трансформация муниципальных образований.

Степень изученности вопроса.

Как отметили Э. Маркварт, Й. Францке «вопрос о смысле территориальных преобразований муниципалитетов и их последствиях относится к числу «классических» вопросов муниципальной науки, о чем свидетельствуют многочисленные публикации различных авторов в различных странах на разных «витках» территориальных реформ» [6].

Вопрос территориальных преобразований тесно связан с проблемой определения оптимальной системы (размера) муниципальных образований, понимая под ней структуру, в которой созданы благоприятные условия для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию поселений [7]. Ряд работ как до, так и после реформы местного самоуправления посвящены этой тематике [8-10]. Оптимальный размер муниципального образования – это результат поиска баланса между двумя противоположными требованиями: демократичности и приближенности местной власти к населению с одной стороны, а с другой стороны – эффективности муниципального управления [11].

Многие авторы считают, что современная сетка муниципального деления, сформированная после реформы местного самоуправления, не отвечает проблемам сбалансированного внутрирегионального развития, о чем свидетельствуют все более активизирующиеся процессы преобразования муниципальных образований (прежде всего их укрупнение) [12-14].

Именно укрупнение муниципальных образований является наиболее распространенной формой территориального преобразования, и оценка ее целесообразности и последствий вызывают значительно число дискуссий в отечественной и зарубежной научной литературе. Так, значительная часть работ по практическим аспектам трансформации посвящена разработке рекомендаций по более эффективной реализации инструмента объединения (укрупнения) поселений [14; 15]. Во многих работах исследуются вопросы оценки последствий объединения муниципальных образований, как положительные вплоть до экономии в масштабах страны до 3 млрд руб. [16], так и отрицательные [6; 17; 18].

Но при этом административные формы трансформации муниципальных образований не являются единственным способом решения проблем обеспечения их финансовой состоятельности и автономности. Гораздо меньше работ посвящено экономическим формам территориальной трансформации: межмуниципальному сотрудничеству в целом и межмуниципальной кооперации в частности, объединению муниципальных образований в неадминистративные субрегионы и др.

В исследовании будут рассмотрены оба аспекта территориальной трансформации.

Результаты исследования.

Термин «трансформация» имеет междисциплинарный характер, используется во многих науках, помимо экономической. Как правило под трансформацией понимается преобразование структур, форм и способов, изменение целевой направленности деятельности какого-либо объекта.

Понятие «территориальная трансформация муниципальных образований» или «территориальная трансформация местного самоуправления» обычно отождествляется с понятием «преобразование» муниципальных образований, установленным ФЗ-

131. Под преобразованием понимается объединение, разделение, изменение статуса муниципальных образований, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением [1]. То есть территориальная трансформация представляет собой внутрирегиональное качественное изменение территориальных основ местного самоуправления.

Однако помимо прямой административной территориальной трансформации можно выделить косвенную экономико-территориальную трансформацию. В данном случае территориальные основы местного самоуправления не меняются, а появляются новые или изменяются текущие экономические надстройки над муниципальными образованиями (так называемые субрегионы) или формируются межмуниципальные связи, которые позволяют консолидировать усилия муниципальных образований и привлечь дополнительные ресурсы для решения вопросов местного значения.

Таким образом предлагается концепция двойственной трансформации муниципальных образований: административно-территориальной и экономической. При этом источниками (инициаторами) трансформации муниципальных образований могут быть как само население и представляющие интересы населения органы местного самоуправления, так и внешние участники (органы власти). В случае административной трансформации учет мнения населения является обязательным, нормативно закрепленным, в случае экономической трансформации мнение население не учитывается.

Перечень видов административной трансформации является закрытым, процедуры определены в нормативных актах федерального и регионального уровня, никаких разночтений не допускается. Виды экономической трансформации могут быть различными, могут закрепляться на федеральном (например, территории опережающего развития), региональном (управленческие округа) уровнях, либо осуществляться на договорной основе между органами местного самоуправления);

Исходя из этой концепции предлагается следующая классификация видов территориальной трансформации (рис. 1).

Для каждой из форм административно-территориальной формы трансформации (или преобразования) муниципальных образований законом предусмотрена достаточно сложная процедура ее реализации, основанная, во-первых, на необходимости учета мнения населения, проживающего на территории преобразуемых муниципальных образований (которое носит рекомендательный характер для органов власти субъекта Федерации) и получения согласия населения на преобразование (которое носит обязательный характер), во-вторых, на необходимости принятия закона субъекта Федерации, который официально закрепляет изменение границ и статуса муниципального образования [19].

Одной из самых больших проблем административной трансформации муниципальных образований, прежде всего объединения, является «механический» характер ее осуществления с попытками объединить два слабых муниципалитета либо присоединить слабый муниципалитет к сильному, исходя из политической воли либо главы региона, либо главы вышестоящего муниципального образования. В результате ожидаемый эффект от объединения не достигается, либо эффект настолько незначителен, что вызывает вопрос целесообразности преобразования. В любом случае достаточно сложно ждать быстрых результатов от объединения муниципалитетов.

ИСЭРТ РАН ежегодно проводит опрос глав муниципальных образований Вологодской области по проблемам местного самоуправления. На вопрос, соответствует ли существующая система муниципалитетов современным требованиям ресурсного обеспечения в 2015 г. лишь 52,9 % глав муниципальных образований ответили положительно (в 2011 г. эта цифра составила 84,6 %), 33,3 % глав городских поселений и 35,4 % сельских поселений (75,0 % и 52,7 % соответственно в 2011 г.) [14]. Лишь 14,0 % глав сельских поселений положительно оценили результаты объединения поселений, 37,2 % отметило, что ничего не изменилось и 48,8 % глав сельских поселений ответили, что результаты объединения были отрицательными – произошло «распыление» и без того незначительных средств.

Поэтому административная трансформация не должна быть стихийной, это должен быть управляемый, организованный, методически обеспеченный и экономический целесообразный процесс преобразования, понимаемый и одобряемый как органами местного самоуправления, так и населением и хозяйствующими субъектами. Долгосрочными целями трансформации для региона являются снижение диспропорций развития муниципальных образований, нивелирование негативных последствий миграционных процессов и др. Для муниципальных образований – выравнивание уровня социально-экономического развития нижестоящих поселений, решение инфраструктурных проблем, консолидация финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения, оптимизация административных расходов и др. Для населения и хозяйствующих субъектов – повышение доступности и качества муниципальных услуг, своевременное решение вопросов местного значения и др.

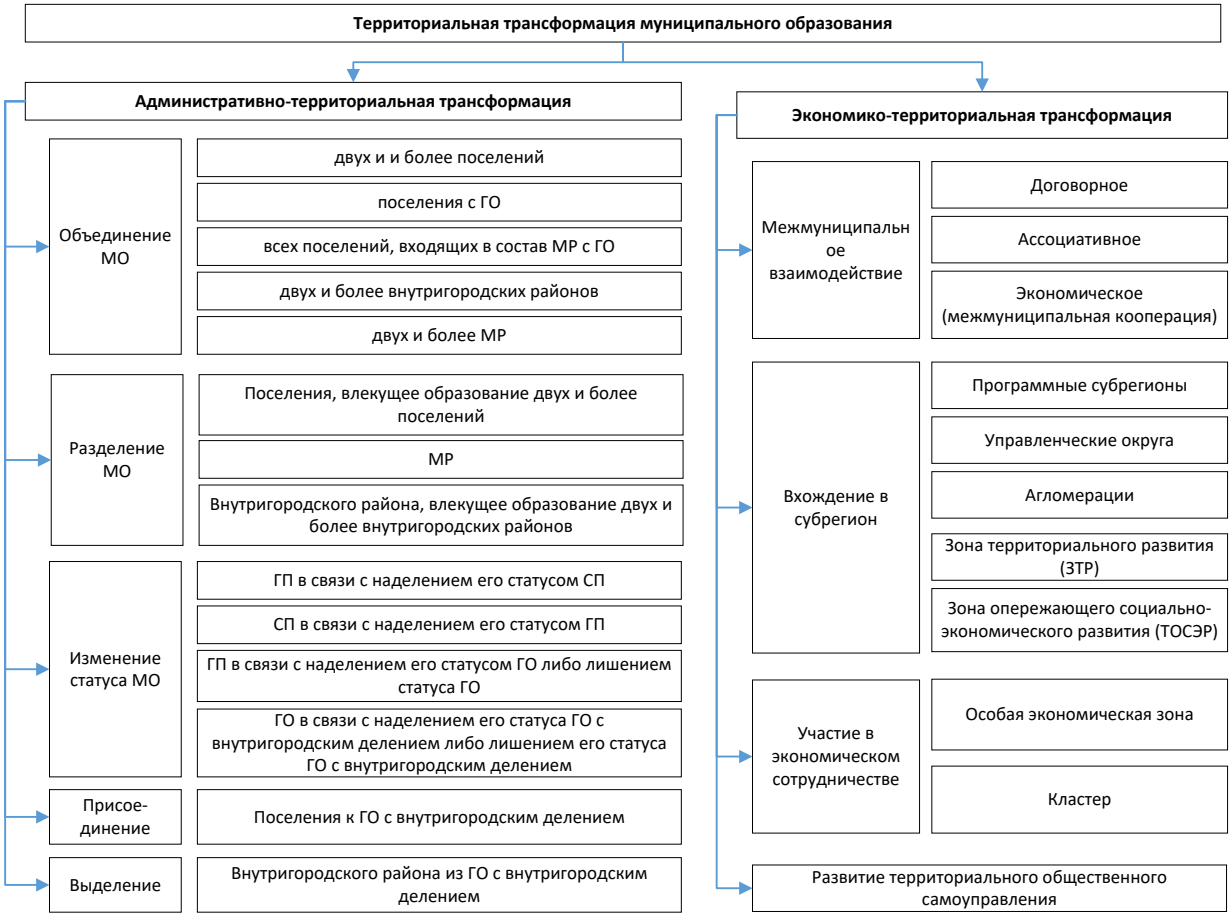


Рисунок 1. Структура видов территориальной трансформации муниципальных образований.

Административно-территориальная трансформация

В ряде регионов разработаны методические рекомендации по преобразованию муниципальных образований, в основном они касаются рекомендаций по объединению поселений. Рекомендации содержат положения по нормативным условиям и административным процедурам объединения: начиная с момента внесения инициативы по объединению и заканчивая формированием органов местного самоуправления. При этом методические рекомендации не отражают критерии целесообразности объединения и оценку последствий преобразования. В нашем представлении не учитывается значимость подготовительной работы по осуществлению процедур преобразования.

На рисунке 2 представлен алгоритм преобразования муниципальных образований, который представляет собой последовательность работ по следующим этапам.

1. Подготовительный этап.

С нашей точки зрения всю процедуру подготовительной работы преобразования МО необходимо начинать с формирования проектной группы по осуществлению аналитических и проектных работ, обладающей соответствующими компетенциями по оценке критериев необходимости трансформации, предполагаемых последствий, эффектов преобразования, подготовки стратегии и самого проекта трансформации. В состав команды могут входить работники органов местного самоуправления, органов государственной власти, приглашенные эксперты и др.

Рисунок 2. Алгоритм проведения административно-территориальной трансформации (преобразования) муниципального образования

Основная задача проектной группы – оценить целесообразность объединения в соответствии с выбранными критериями. Критерии могут отличаться в зависимости от региона (плотности расселения, особенностей муниципально-территориального устройства и др.), а также в зависимости от особенностей конкретных муниципальных образований.

Среди критериев могут быть следующие:

1) низкая численность населения муниципальных образований. Критерий зависит от плотности расселения, но в среднем можно отметить целесообразность преобразования сельских поселений с численностью населения менее 200 чел., городских поселений менее 500 чел., муниципальных районов и городских округов с численностью населения менее 5000 чел. при условии устойчивого снижения численности населения за последние 10 лет;

2) доля расходов на содержание органов местного самоуправления в общих расходах местного бюджета – один из ключевых показателей необходимости трансформации с позиции оптимизации административных расходов. Прежде всего, показатель касается сельских поселений – преобразование целесообразно при величине показателя более 2/3 расходов бюджета (66,7 %);

3) финансовая самостоятельность – доля налоговых и неналоговых доходов в общей величине доходов местного бюджета характеризует наличие собственного доходного потенциала территории (менее 25,0 %) при условии устойчивого снижения показателя за последние 10 лет;

4) иные финансовые показатели развития муниципального образования. К зоне перспективной трансформации можно отнести муниципальные образования, не принявшие в соответствии с установленными сроками местные бюджеты на очередной финансовый год, либо в целом не утвердившие бюджет, а также муниципальные образования, в которых введена временная финансовая администрация;

5) исполнение полномочий – доля полномочий, исполняемых поселением самостоятельно без передачи на вышестоящий уровень (менее 50 %);

6) уровень социально-экономического развития. Методики расчеты могут быть различны. В целом, выбираются и оцениваются показатели, характеризующие налоговый, демографический, экономический, социальный потенциал территории, которые затем нормируются для приведения в сопоставимый вид, и сворачиваются в интегральный показатель на основе средней или средневзвешенной оценки. Используется для межмуниципального сравнения или динамической оценки изменения уровня социально-экономического развития в ретроспективе;

7) наличие устойчивых хозяйственных, социальных связей, активное межмуниципальное сотрудничество и готовность населения всех муниципалитетов к преобразованию;

8) отсутствие муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги населению, отсутствие предприятий и субъектов малого и среднего бизнеса, формирующих налоговых потенциал муниципального образования и т.д.

Далее проектная группа оценивает экономические, социальные, финансовые перспективы преобразования: осуществляется прогноз доходов муниципального образования после преобразования (например, рост налоговых доходов из-за изменения статуса муниципального образования), предполагаемое изменение структуры расходов муниципалитета (в том числе предполагаемое сокращение административных расходов после объединения, изменение других статей расходов местного бюджета), прогноз долгосрочного изменения уровня социально-экономического развития после преобразования и др. Наличие положительного эффекта по данным параметрам свидетельствует о целесообразности преобразования муниципального образования.

Проектная группа также определяет наиболее подходящую форму преобразования: объединение, присоединение, изменение статуса, изменение границ муниципального образования, а также перспективный административный центр создаваемого муниципального образования. Для обеспечения соответствия выбранной формы преобразования и расположения административного центра оценивается их соответствие критериям транспортной и пешеходной доступности, установленной ФЗ-131.

В итоге проектная группа подготавливает проект преобразования, где определяются стратегические приоритеты и пер-

спективы развития территории, наличие необходимой инфраструктуры, возможностей для самостоятельного исполнения всех вопросов местного значения, закрепленным за муниципальным образованием, структура, численность работников органов местного самоуправления создаваемого муниципалитета. В отношении изменения состава работников органов местного самоуправления необходимо закрепить минимум 1 штатную единицу, которая будет курировать муниципальное образование, в котором сокращается административный персонал.

2. Этап трансформации (преобразования) муниципального образования.

Непосредственно процесс преобразования муниципальных образований начинается с его инициации со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления или населения. Проект преобразования представляется на публичные слушания с участием жителей, хозяйствующих субъектов, органов местного самоуправления всех участвующих в преобразовании муниципальных образований, а также органов государственной власти.

Если субъектом инициативы является население, то она реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума, если субъектом является органы публичной власти (федеральные органы государственной власти, органы власти субъекта РФ или органы местного самоуправления), то она оформляется решениями соответствующих органов. Кроме того, необходимо согласие населения каждого МО, выраженное либо населением непосредственно, либо через представительные органы, в порядке, установленном ФЗ-131.

Официально преобразование закрепляется принятием закона субъекта Российской Федерации о преобразовании, об установлении границ и статуса новых муниципальных образований.

3. Этап формирования органов местного самоуправления.

Включает в себя комплекс организационных действий по реализации трансформации (преобразования), связанный с формированием (избранием, назначением) новых органов местного самоуправления, ликвидацией органов местного самоуправления преобразуемых поселений, выносятся на публичные слушания и принимаются устав и бюджет муниципального образования и другие действия. От степени рациональности и качества проведенных на этом этапе мероприятий во многом зависит эффективность преобразования.

Помимо соблюдения последовательности, оценки критериев необходимости и последствий трансформации на подготовительном этапе преобразования необходимо следующее:

1) определение каждым из субъектов Российской Федерации оптимального состава и размера муниципальных образований, исходя из плотности расселения, сложившейся инфраструктуры, исторически сложившегося и перспективного опорного каркаса расселения. Критерии определения оптимального состава и размера должны быть приняты на федеральном уровне;

2) принятие в каждом регионе методических рекомендаций для глав органов местного самоуправления и специалистов, участвующих в процедурах, связанных с преобразованием по всем видам административной трансформации муниципальных образований. Методические рекомендации должны содержать как критерии и показатели оценки целесообразности и последствий трансформации, так и действия муниципальных образований по инициированию преобразования, образованию структуры органов и нормативно-правовой базы нового муниципального образования.

Экономико-территориальная трансформация

В условиях ограниченности финансовых ресурсов МО и высокой степени их дотационности помимо административных мер необходимо развивать и экономические формы территориальной трансформации муниципальных образований.

В данном случае речь не идет об изменении административных границ или статуса муниципальных образований, не сокращаются органы местного самоуправления. МО территориально входит или участвует в неких межмуниципальных или иных экономических формах сотрудничества, которые позволяют привлечь дополнительные ресурсы или стимулировать развитие экономических агентов на территории муниципалитета. Среди них можно выделить следующие.

1. Межмуниципальное сотрудничество – это совместная деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований, направленная на для выражение и защиты их общих интересов (ассоциативное, договорное), а также в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов МО для решения вопросов местного значения (организационно-хозяйственное). В Российской Федерации развиты в основном первые два вида межмуниципального сотрудничества (ассоциативная и договорная формы). Наиболее эффективная форма межмуниципального сотрудничества – межмуниципальная кооперация, которая бы позволила объединить финансовые, материальные и иные ресурсы для совместного решения вопросов местного значения, в Российской Федерации практически не развита.

Решить проблему объединения ресурсов различных муниципальных образований для решения любых вопросов и проблем местного значения и экономии тем самым бюджетных средств, может позволить принятие федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве», а также методических рекомендаций по организации межмуниципального сотрудничества (прежде всего межмуниципальной кооперации) в субъектах Российской Федерации.

2. Вхождение муниципального образования в субрегион.

В данном случае речь идет о том, что административно статус и границы муниципального образования не меняются, но его территория полностью входит в состав некоего экономического субрегиона. И за счет дополнительных финансовых ресурсов (например, за счет средств Программы развития субрегиона) или реализации на территории крупных инвестиционных проектов создаются условия для роста налогового и экономического потенциала территории. Под субрегионом понимается «территориальная социально-экономическая подсистема региона (группа МО), обладающая свойствами относительной целостности, выделенная по каким-либо общим экономико-географическим, административным, природно-климатическим и другим взаимосвязанным между собой признакам» [22]. Это могут быть программные субрегионы, создаваемые в некоторых субъектах РФ (Северо-Восток и Зауралье Республики Башкортостан), либо управленческие округа (Свердловская область), либо зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития, либо агломерации.

3. Развитие территориального общественного самоуправления (ТОС).

Под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [1].

Именно ТОС может частично решить проблему доступности населения к местному самоуправления в упраздняемых поселениях. Так органы ТОС, в случае регистрации как юридического лица, могут получать бюджетные средства на осуществление хозяйственной деятельности по благоустройству территории, удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, либо осуществлять эту деятельность за счет средств граждан. Фактически может решаться часть важных вопросов местного значения без создания и финансирования органов местного самоуправления.

Выводы.

В результате можно выделить ряд ключевых выводов исследования:

1) под территориальной трансформацией муниципальных образований понимаются юридически оформленные действия органов местного самоуправления по административному преобразованию муниципального образования, согласованные с населением (административно-территориальная трансформация) или включение территории муниципального образования в некий экономический субрегион, при котором границы и административный статус муниципального образования не меняются (экономико-территориальная трансформация), направленные на улучшение социально- экономического положения муниципального образования.

2) основными предпосылками необходимости территориальной трансформации муниципальных образований являются усиление факторов урбанизации и обезлюживания сельских территорий регионов, недостаточности финансовых ресурсов му-

ниципалитетов для решения вопросов местного значения, массовой передачи полномочий сельских поселений на вышестоящий уровень;

3) территориальная трансформация муниципальных образований может происходить как по административному способу в виде преобразования МО, так и по экономическому – через межмуниципальное сотрудничество или вхождение МО в субрегион;

4) при административной трансформации необходимо осуществлять комплекс подготовительных работ по оценке целесообразности преобразования по выбранным критериям, оценке экономических, финансовых и социальных последствий преобразования, осуществляемых проектной группой, обладающей соответствующими компетенциями;

5) в условиях ограниченности финансовых ресурсов МО и высокой степени их дотационности помимо административных мер необходимо развивать и экономические формы трансформации муниципальных образований, к которым можно отнести межмуниципальное сотрудничество, вхождение МО в программный субрегион, агломерацию, зону территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, а также развитие территориального общественного самоуправления;

6) межмуниципальная кооперация во многих случаях является лучшей альтернативой объединению муниципальных образований, так как позволяет обеспечить повышение эффективности предоставления муниципальных услуг за счет добровольного сотрудничества и объединения муниципалитетов при сохранении их самостоятельности. При этом межмуниципальная кооперация является самой неразвитой из форм межмуниципального сотрудничества;

7) необходим комплекс мер по повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований за счет расширения состава их гарантированных источников доходов (прежде всего доходов от развития малого и среднего предпринимательства) и прав органов местного самоуправления по их администрированию, а также сокращения постоянно увеличивающихся вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, передаваемых на местный уровень.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru// (дата обращения: 02.10.2019).

2. 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»: Федеральный закон от 27 мая 2014 года №136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 02.10.2019).

3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 1 мая 2019 года №87-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru// (дата обращения: 02.10.2019).

4. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya (дата обращения: 04.10.2019).

5. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 07.10.2019).

6. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. №3. С. 40-61.

7. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и администра-

тивно территориальное устройство России. М.: Изд-во «Дело», 2005.

8. Швецов А.Н. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основы рационализации // Российский экономический журнал. 2007. №3. С. 36-62.

9. Швецов А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований // Пространственная экономика. 2007. № 3. С. 43-61.

10.Федорова С.Н. Критерии и подходы к определению оптимального размера социально-экономических подсистем региона // Вестник ОрелГИЭТ. 2010. №3(13). С. 34-38.

11. Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Дело, 2017.

12. Колодина Е.А. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области // Региональная экономика и управление: электронный науч. журнал. 2018. № 3 (55). С. 3.

13. Федорова С.Н. Территориальные трансформации муниципальных образований региона: сущность, оценка и особенности управления (на материалах Курской области) // Экономика и управление. 2011. №1. С. 51-55.

14. Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. 2017. №2. С. 1-15.

15. Стрижкина И.В. Укрупнение муниципальных образований – результат реформирования местного самоуправления на Алтае // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2-1 (70). С. 325-330.

16. Кайль Я.Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. Т. 9. № 18 (207). С. 59-64.

17. Haug P., Illy A. Groβe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts // Wirtschaft im Wandel. 17 (10). 2011. P. 347–355.

18. OECD. Multy-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences / Edited by I. Chatry, K. Hulbert. Paris: OECD Publidhing, 2017.

19. Уляева А.Г. Территориальная трансформация муниципальных образований региона: нормативно-правовые основы и опыт реализации // Фундаментальные исследования. 2018. № 11-2. С. 290-295.

20. Макаров И. Обзор территориальной организации местного самоуправления в Ленинградской области // В кн.: Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства. (Под ред. В. Скоробогатова, И. Макарова). СПб. : Изд.-полиграфический комплекс «Вести», 2011. С. 86–96

21. Исупова С., Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски // Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2010. С. 49-66.

22. Атаева А.Г., Тажитдинов И.А. Методологические основы изучения сущности и способов организации внутрирегиональных территориальных социально-экономических систем // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 6. С. 450.

THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL AND ECONOMIC TRANSFORMATION OF THE MUNICIPAL FORMATIONS

A.G. Atayeva
Russian Academy of Sciences,
Ufa, Russia

ABSTRACT:
One of the obvious trends in the development of local self-government is the change in its territorial foundations due to the ongoing trends of increasing urbanization and depopulation of rural areas of the regions, the lack of financial resources of municipalities to address local issues, and the large-scale

delegation of authorities in rural settlements to a higher level. This is due to the administrative-territorial transformation or transformation of municipalities (association, division, change of status). The article proposes an algorithm for transforming municipalities, which, in addition to the legally established procedures, includes a set of preliminary work to assess the feasibility of transformation according to the selected criteria of economic, financial and social consequences of the transformation, carried out by a project group with relevant competencies.

At the same time, administrative forms of transformation of municipalities are not the only way to solve the problems of ensuring their financial viability and autonomy. The article also discusses the types of economic transformation in which the territorial foundations of local self-government do not change, but new or changing current economic superstructures over municipalities appear or inter-municipal relations are formed. The inclusion of a municipality in a program sub-region, agglomeration, territorial development zone, territories of advanced socio-economic development, as well as the development of territorial public self-government and the organization of inter-municipal cooperation allow consolidating the efforts of municipalities and attracting additional resources to address issues of local importance in conditions of limited financial resources and a high degree of subsidization of municipalities.

Gratitudes. The research is supported by the RFBR as part of the research project № 17-32-01142-OGN.

KEYWORDS:
territorial transformation, local self-government, transformation of municipalities, economic transformation, sub-region, inter-municipal cooperation.

AUTHORS' INFORMATION:
Aisylu G. Atayeva, Cand. Sci. (Economical), Institute for Social and Economic Research, Ufa Federal Research Center, Russian Academy of Science,
71, Oktyabrya ave., Ufa, 450075, Russia, ice_lu@mail.ru.

FOR CITATION: Atayeva A.G. The administrative-territorial and economic transformation of the municipal formations // Management Issues. 2019. №6 (61). P. 92—106.

REFERENCES

1. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ (as amended on August 2, 2019) [e-resource] // Reference Legal System Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru// (date of access: 02.10.2019) [Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 goda №131-FZ (red. ot 02.08.2019) [elektronnyy resurs] // Spravochnaya pravovaya sistema Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru// (data obrashcheniya: 02.10.2019).] – (In Rus.).

2. On amendments to Article 26.3 of the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" and the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation": Federal Law of May 27, 2014 No. 136-ФЗ (as amended on February 3, 2015) [e-resource] // Reference Legal System "Consultant Plus". URL: http://www.consultant.ru// (date of access: 02.10.2019) [O vnesenii izmeneniy v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"yektov Rossiyskoy Federatsii» i Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: Federal'nyy zakon ot 27 maya 2014 goda №136-FZ (red. ot 03.02.2015) [elektronnyy resurs] // Spravochnaya pravovaya sistema "Konsul'tantPlyus". URL: http://www.consultant.ru// (data obrashcheniya: 02.10.2019).] – (In Rus.).

3. On amendments to the Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation": Federal Law of May 1, 2019 No. 87-FZ [e-resource] // Reference Legal System Consultant Plus. URL: http://www.consultant.ru// (date of access: 02.10.2019) [O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh

printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: Federal'nyy zakon ot 1 maya 2019 goda №87-FZ [elektronnyy resurs] // Spravochnaya pravovaya sistema Konsul'tantPlyus. URL: http://www.consultant.ru// (data obrashcheniya: 02.10.2019)] – (In Rus.).

4. Information and analytical materials on the state and main directions of development of local self-government in the Russian Federation (data for 2018 – early 2019) [e-resource] // Ministry of Justice of the Russian Federation. URL: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya (accessed: 04.10.2019) [Informatsionno-analiticheskiye materialy o sostoyanii i osnovnykh napravleniyakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (dannyye za 2018 g. – nachalo 2019 g.) [elektronnyy resurs] // Ministerstvo yustitsii Rossiyskoy Federatsii. URL: https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya (data obrashcheniya: 04.10.2019)] – (In Rus.).

5. Information on the results of monitoring the implementation of local budgets and inter-budget relations in the constituent entities of the Russian Federation for 2018 [e-resource] // Ministry of Finance of the Russian Federation. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results / (accessed: 07.10.2019) [Informatsiya o rezul'tatakh provedeniya monitoringa ispolneniya mestnykh byudzhetov i mezhbyudzhetnykh otnosheniy v sub"yektakh Rossiyskoy Federatsii za 2018 god [Elektronnyy resurs] // Ministerstvo finansov Rossiyskoy Federatsii. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results / (data obrashcheniya: 07.10.2019)] – (In Rus.).

6. Markwart E., Franck J. Territorial reform of local government in Germany and Russia at the present stage // Spatial Economics. 2017. No. 3. P. 40-61. [Markvart E., Frantske Y. Territorial'noye reformirovaniye mestnogo samoupravleniya v Germanii i Rossii na sovremennom etape // Prostranstvennaya ekonomika. 2017. №3. S. 40-61.] – (In Rus.).

7. Lapin V.A., Lyubovny V.Ya. Reform of local self-government and administrative-territorial structure of Russia. M .: Publishing house "Delo", 2005. [Lapin V.A., Lyubovnyy V.YA. Reforma mestnogo samoupravleniya i administrativno territorial'noye ustroystvo Rossii. M.: Izd-vo «Delo», 2005.] – (In Rus.).

8. Shvetsov A.N. Spatial parameters of municipalities: post-Soviet "swing" and the economic basis of rationalization // Russian Economic Journal. 2007. No. 3. P. 36-62. [Shvetsov A.N. Prostranstvennyye parametry munitsipal'nykh obrazovaniy: postsovetskiye «kacheli» i ekonomicheskiye osnovy ratsionalizatsii // Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal. 2007. №3. S. 36-62.] – (In Rus.).

9. Shvetsov A.N. Economic grounds for choosing the size of municipalities // Spatial Economics. 2007. No. 3. P. 43-61. [Shvetsov A.N. Ekonomicheskiye osnovaniya vybora razmerov munitsipal'nykh obrazovaniy // Prostranstvennaya ekonomika. 2007. № 3. S. 43-61.] – (In Rus.).

10. Fedorova S.N. Criteria and approaches to determining the optimal size of the socio-economic subsystems of the region // Bulletin of OrelGIET. 2010. No. 3 (13). P. 34-38. [Fedorova S.N. Kriterii i podkhody k opredeleniyu optimal'nogo razmera sotsial'no-ekonomicheskikh podsistem regiona // Vestnik OrelGIET. 2010. №3 (13). S. 34-38.] – (In Rus.).

11. Markvart E., Shvetsov A.N. Territorial organization of local government and the management of urban agglomerations. M .: Delo, 2017. [Markvart E., Shvetsov A.N. Territorial'naya organizatsiya mestnogo samoupravleniya i upravleniye gorodskimi aglomeratsiyami. M.: Delo, 2017.] – (In Rus.).

12. Kolodina E.A. Problems of the territorial organization of local government in the Irkutsk region // Regional Economics and Management: Electronic Scientific Journal. 2018. No. 3 (55). P. 3. [Kolodina Ye.A. Problemy territorial'noy organizatsii mestnogo samoupravleniya v Irkutskoy oblasti // Regional'naya ekonomika i upravleniye: elektronnyy nauchnyy zhurnal. 2018. № 3 (55). S. 3.] – (In Rus.).

13. Fedorova S.N. Territorial transformations of the region's municipalities: essence, assessment and management features (based on materials from the Kursk region) // Economics and Management. 2011. No. 1. P. 51-55. [Fedorova S.N. Territorial'nyye transformatsii munitsipal'nykh obrazovaniy regiona: sushchnost', otsenka i osobennosti upravleniya (na materialakh Kurskoy oblasti) //

Ekonomika i upravleniye. 2011. №1. S. 51-55.] – (In Rus.).

14. Voroshilov N.V. Municipal-territorial structure in Russia: adaptation to diversity // Issues of territorial development. 2017. No. 2. P. 1-15. [Voroshilov N.V. Munitsipal'no-territorial'noye ustroystvo v Rossii: adaptatsiya k raznoobraziyu // Voprosy territorial'nogo razvitiya. 2017. №2. S. 1-15.] – (In Rus.).

15. Strizhkina I.V. The enlargement of municipalities is the result of the reform of local self-government in Altai // News of Altai State University. 2011. No. 2-1 (70). P. 325-330. [Strizhkina I.V. Ukrupneniye munitsipal'nykh obrazovaniy – rezul'tat reformirovaniya mestnogo samoupravleniya na Altaye // Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. № 2-1 (70). S. 325-330.] – (In Rus.).

16. Kail Ya.Ya. Optimization of the number of municipalities in the Russian Federation: state, problems, prospects // National interests: priorities and security. 2013.Vol. 9. No. 18 (207). P. 59-64. [Kayl' Ya.Ya. Optimizatsiya kolichestva munitsipal'nykh obrazovaniy v Rossiyskoy Federatsii: sostoyaniye, problemy, perspektivy // Natsional'nyye interesy: prioritety i bezopasnost'. 2013. T. 9. № 18 (207). S. 59-64.] – (In Rus.).

17. Haug P., Illy A. Groβe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts // Wirtschaft im Wandel. 17 (10). 2011. P. 347–355. – (In Eng.).

18. OECD. Multy-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences / Edited by I. Chatry, K. Hulbert. Paris: OECD Publidhing, 2017. DOI: 10.1787/9789264272866-en. – (In Eng.).

19. Ulyaeva A.G. Territorial transformation of the region's municipalities: regulatory framework and implementation experience // Fundamental Research. 2018. No. 11-2. S. 290-295. [Ulyayeva A.G. Territorial'naya transformatsiya munitsipal'nykh obrazovaniy regiona: normativno-pravovyye osnovy i opyt realizatsii // Fundamental'nyye issledovaniya. 2018. № 11-2. S. 290-295.] – (In Rus.).

20. Makarov I. Overview of the territorial organization of local government in the Leningrad region // In: Association of Municipalities: Finnish Experience and the Basics of Russian Legislation. (Edited by V. Skorobogatov, I. Makarov). SPb., Publishing and printing complex “Vesti”: 2011, 86–96 p. [Makarov I. Obzor territorial'noy organizatsii mestnogo samoupravleniya v Leningradskoy oblasti // V kn.: Ob"yedineniye munitsipal'nykh obrazovaniy: opyt Finlyandii i osnovy rossiyskogo zakonodatel'stva. (Pod red. V. Skorobogatova, I. Makarova). SPb., Izdatel'sko-poligraficheskiy kompleks “Vesti”: 2011, 86–96 s.] – (In Rus.).

21. Isupova S., Markwart E. Intermunicipal cooperation in Germany: types and forms, advantages and risks // Issues of intermunicipal economic cooperation. M., 2010.S. 49-66. [Isupova S., Markvart E. Mezhmunitsipal'noye sotrudnichestvo v Germanii: vidy i formy, preimushchestva i riski // Voprosy mezhmunitsipal'nogo khozyaystvennogo sotrudnichestva. M., 2010. S. 49-66.] – (In Rus.).

22. Ataeva A.G., Tazhitdinov I.A. Methodological foundations of the study of the essence and methods of organizing intra-regional territorial socio-economic systems // Modern problems of science and education. 2012. No. 6. P. 450. [Atayeva A.G., Tazhitdinov I.A. Metodologicheskiye osnovy izucheniya sushchnosti i sposobov organizatsii vnutriregional'nykh territorial'nykh sotsial'no-ekonomicheskikh sistem // Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya. 2012. № 6. S. 450.] – (In Rus.).