

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.24 (470.12)

© Гутникова Е.А.

К ВОПРОСУ ОБ УКРУПНЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ *

В статье излагаются результаты исследования, направленного на изучение рационализации структуры территориальной организации местного самоуправления с целью повышения её эффективности. Показано, что процесс рационализации приводит не только к положительным результатам (экономия бюджетных средств, оптимизация деятельности всех органов «низовой власти»), но и к ряду негативных последствий.

Местное самоуправление, муниципальные образования, финансовая самостоятельность, укрупнение сельских поселений.

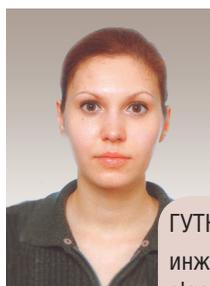
С принятием в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131 в России начался новый этап становления института местного самоуправления.

В Вологодской области реформа местного самоуправления реализуется в полном объёме в соответствии с законом «Об особенностях осуществления местного самоуправления в Вологодской области в переходный период» начиная

с 1 января 2006 г.¹ За это время проделана большая работа: сформировано новое региональное законодательство, определены границы муниципальных образований, проведены выборы глав и депутатов, укомплектованы кадрами местные администрации [1, 2]. Однако, несмотря на несомненное продвижение вперёд, развитие института местного самоуправления столкнулось с серьёзными проблемами.

Главная из них – недостаточная финансовая самостоятельность муниципалитетов, под которой нами понимается как обеспеченность их собственными источниками дохода, так и возможность распоряжаться имеющимися ресурсами. Судя по результатам проведённых исследований [3, 4, 5], в наиболее тяжёлом положении оказались сельские поселения, в большинстве которых доля собственных средств в общем объёме доходов даже в относительно благоприятные 2006 – 2008 годы не превышала 20%.

* Статья подготовлена в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы; государственный контракт от 22 марта 2010 г. №02.740.11.0581.



ГУТНИКОВА Елена Александровна
инженер-исследователь ИСЭРТ РАН
elena-gutnikova@yandex.ru

¹ Закон Вологодской области «Об особенностях осуществления местного самоуправления в Вологодской области в переходный период» от 28.11.05 г. №1359-03 [Электронный ресурс] // Информационно-справочная система «Консультант Плюс».

В условиях недостаточности средств крайне актуальными становятся поиск и разработка мер, реализация которых будет способствовать формированию и расширению финансово-экономической базы муниципалитетов, «переносу центра тяжести на внутренние источники привлечения средств в их бюджеты» [6].

Одной из таких мер является рационализация структуры территориальной организации местного самоуправления с целью повышения её эффективности.

В 2008 – 2009 гг. в 21 из 26 районов Вологодской области в результате проведения референдумов произошло объединение сельских поселений и их количество сократилось на 70 единиц (с 322 до 252). Главными задачами при проведении преобразований являлись следующие.

Во-первых, формирование более дееспособных в экономическом отношении муниципальных единиц, повышение их финансовой самостоятельности. Большинство созданных муниципальных образований сформированы на базе бывших сельсоветов. При этом не учитывались ни имевшиеся ресурсы, ни возможности их использования. Вследствие этого были созданы неравнозначные по своему развитию и потенциалу (финансово-экономическому, инфраструктурному, социальному и т. д.) муниципалитеты. Значительная часть их существует только за счёт финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов.

Во-вторых, повышение качества жизни населения. За счёт объединения бюджетов должны расширяться возможности поселений в решении более сложных и ресурсоёмких вопросов развития национальной экономики и коммунального комплекса, улучшения состояния сфер образования и здравоохранения, транспортного сообщения и др.

В-третьих, достижение экономии бюджетных средств. Одним из направлений антикризисной программы, разработанной региональным правительством, является оптимизация расходов на всех уровнях власти (по итогам про-

шедших лет у области накопилось около 7 млрд. рублей неэффективных расходов). Главное направление оптимизации затрат в поселениях – сокращение расходов на управление. Как показала практика, на содержание местной администрации (а это штат из 5 – 6 человек) и представительного органа в небольших поселениях расходуется до 70% бюджета, а на решение проблем поселения – только 30% [7].

В-четвёртых, обеспечение поселений более квалифицированными кадрами.

Сравнение фактических значений показателей бюджетов сельских поселений Вологодского района за 2009 год с запланированными на 2010 г. позволяет увидеть, какие из поставленных задач удалось выполнить.

На основе референдумов в районе были приняты решения об объединении таких поселений, как Кубенское, Борисовское, Вепревское, Высоковское и Несвойское, в единое Кубенское поселение; Березниковское, Нефедовское, Вотчинское и Новленское – в Новленское поселение; Рабоче-Крестьянское, Гончаровское и Октябрьское – в Майское поселение; Старосельское, Пудегское и Кипеловское – в Старосельское поселение.

Сравнение доходных статей бюджетов поселений за 2009 – 2010 гг.² показало, что сформировать более дееспособные в экономическом и финансовом плане муниципалитеты только путём их объединения не получится (табл. 1), поскольку в 2010 г. плановый объём местных налогов и неналоговых сборов существенно сократится.

Так, если в Борисовском сельском поселении величина данного показателя в 2009 году составляла 498,6 руб., в Вепревском – 451,3 руб., в Высоковском – 413,7 руб., в Кубенском – 610,8 руб., а Несвойском – 272,1 руб., то в объединённом Кубенском поселении – только 370,9 руб. Хотя надо отметить, что сокращение местной доходной базы коснётся не только объединившихся поселений, но и тех поселений,

² Данные предоставлены администрацией Вологодского района. Для сравнения использованы фактические значения данных за 2009 г. и плановые – на 2010 г.

Таблица 1. Бюджетные показатели сельских поселений Вологодского района в 2009 – 2010 гг., руб./чел.

Поселение	2009 г. (факт)				Поселение	2010 г. (план)			
	Местные налоги и неналоговые сборы	Собственные доходы	Безвозмездные перечисления	Доля финансовой помощи в общем объеме доходов, %		Местные налоги и неналоговые сборы	Собственные доходы	Безвозмездные перечисления	Доля финансовой помощи в общем объеме доходов, %
Борисовское	498,6	775,9	3 393,3	81,4	Кубенское	370,9	925,7	2 125,8	69,7
Вепревское	451,3	889,5	2 765,9	75,7					
Высоковское	413,7	800,1	3 239,9	80,2					
Кубенское	610,8	1 267,7	1 227,6	49,2					
Несвойское	272,1	539,4	2 788,5	82,0					
Лесковское	1 018,6	1 697,0	2 278,3	57,3	Лесковское	726,4	1 191,9	1 446,7	54,8
Марковское	309,3	1 033,4	1 753,6	62,9	Марковское	193,1	942,7	1 854,1	66,3
Гончаровское	775,6	1 075,5	2 315,6	68,3	Майское	552,5	1 109,0	1 289,4	53,8
Октябрьское	851,8	1 340,8	1 426,3	51,5					
Рабоче-Крестьянское	870,3	1 727,4	1 444,6	45,5					
Березниковское	177,6	764,6	2 993,7	79,7	Новленское	288,1	728,1	2 826,6	79,5
Вотчинское	147,4	326,7	2 995,6	90,2					
Нефёдовское	314,3	579,2	2 571,1	83,4					
Новленское	867,8	1 363,2	3 405,0	71,4					
Подлесное	971,4	1 876,6	1 843,9	49,6					
Прилуцкое	714,1	2 070,2	802,6	27,9	Подлесное	341,8	1 252,6	822,1	39,6
Семеновское	646,0	1 615,6	3 791,8	70,1	Прилуцкое	603,8	2 066,9	463,0	18,3
Сосновское	367,6	1 078,5	1 684,3	61,0	Семеновское	254,3	1 183,3	1 324,8	52,8
Спасское	829,7	2 031,1	1 730,0	46,0	Сосновское	268,1	928,4	1 911,8	67,3
Кипеловское	246,5	805,9	2 021,7	71,5	Спасское	692,5	1 901,7	965,1	33,7
Пудегское	867,2	1 983,8	2 450,4	55,3	Старосельское	345,4	875,3	2 059,3	70,2
Старосельское	635,0	1 192,4	2 433,8	67,1					
Федотовское	41,2	661,5	1 407,8	68,0	Федотовское	0,02	643,9	2 241,4	77,7

которых преобразования не затронули. Это связано в первую очередь с общим ухудшением социально-экономической ситуации в стране, проявившимся на местном уровне в закрытии предприятий, увеличении числа безработных, невыплате заработной платы и т. д.

В большинстве поселений не улучшает ситуации и добавление к местной доходной базе отчислений от регулирующих налогов³. Исключение составляет только одно из объединившихся поселений – Кубенское. Сравним среднее значение величины собственных средств на одного жителя, рассчитанное в 2009 году по составляющим его поселениям, и предпола-

³ Местные налоги, неналоговые отчисления и отчисления от регулирующих налогов составляют общую величину собственных средств бюджета поселения.

гаемое общее значение в 2010 году, можно сказать, что произойдет небольшое расширение финансово-экономической базы данного муниципального образования – с 854,5 до 925,7 руб./чел. (табл. 2).

Правительством Вологодской области разработан ряд мер, направленных на поддержку объединившихся поселений. Так, планируется 50% средств бюджета присоединившегося поселения, которые раньше направлялись в основном на содержание местного аппарата, оставлять в бюджетах укрупнённых муниципальных образований. Разработан также механизм, по которому отчисления, поступавшие в бюджеты бывших поселений в соответствии с действующими нормативами, будут сохранены и войдут в бюджет объединённого поселения [8].

Таблица 2. Бюджетные показатели в объединившихся поселениях Вологодского района в 2009 – 2010 гг., руб./чел.

Поселение	2009 г. (факт)		2010 г. (план)		
	Среднее значение показателя		Поселение	Собственные доходы	Безвозмездные перечисления
	Собственные доходы	Безвозмездные перечисления			
Борисовское	854,5	2 683,0	Кубенское	925,7	2 125,8
Вепревское					
Высоковское					
Кубенское					
Несвойское					
Гончаровское	1 381,3	1 728,8	Майское	1 109,0	1 289,4
Октябрьское					
Рабоче-Крестьянское					
Березниковское	758,4	2 991,3	Новленское	728,1	2 826,6
Вотчинское					
Нефёдовское					
Новленское					
Кипеловское	1 327,4	2 302,0	Старосельское	875,3	2 059,3
Пудегское					
Старосельское					

Однако, несмотря на эти и другие способы поддержки, новые муниципалитеты остаются пока по-прежнему дотационными. Наименьшее значение доли безвозмездных перечислений в общем объёме доходов в 2010 г. запланировано в Майском поселении (53,8%), в остальных поселениях эта величина значительно больше (в Кубенском – 69,7%, Старосельском – 70,2%, Новленском – 79,5%). В то же время, по мнению ряда исследователей, говорить о финансовой самостоятельности муниципалитета можно только в том случае, если этот показатель составляет не более 50% [9].

Таким образом, главная задача – формирование более самостоятельных в финансово-экономическом отношении муниципалитетов – пока не решена. Как показал анализ, в результате проведённых преобразований произошло только нивелирование бюджетных показателей за счёт одного – двух «поселений-локомотивов».

По прогнозным данным, в 2010 году в большинстве поселений Вологодского района снизится также уровень бюджетной обеспеченности⁴. Это связано с необ-

⁴ С помощью показателя бюджетной обеспеченности определяют, сколько расходует бюджетных средств в расчёте на одного человека.

ходимостью оптимизации затрат в условиях финансово-экономического кризиса. В первую очередь сокращению подвергнутся расходы на управление (табл. 3 и 4).

Причём наибольшее высвобождение средств планируется получить в объединённых поселениях. Например, за счёт создания Кубенского поселения величину расходов по статье «управление» удастся сократить почти в 2,2 раза – с 2004,9 до 931,8 руб./чел. Произойдёт это путём сокращения численности чиновников, а также снижения расходов на разработку проектных документов, публикацию всевозможных нормативных документов, на приобретение канцелярских принадлежностей и т. д.

Так, по словам главы Вологодского района, только за счёт сокращения расходов на разработку градостроительной документации и исполнения Административного кодекса удастся сэкономить около 12 миллионов рублей. Эти деньги будут потрачены на подготовку генеральных планов сельских поселений, при этом цена вопроса по каждому поселению составит более 1 миллиона рублей. В целом же, по предварительным оценкам, размер экономии достигнет почти 25 миллионов рублей [10].

Таблица 3. Показатель бюджетной обеспеченности населения по статьям расходной части бюджетов сельских поселений Вологодского района в 2009 – 2010 гг., руб./чел.

Поселение	Расходы за 2009 г. (факт)					Расходы на 2010 г. (план)											
	Показатель бюджетной обеспеченности	В том числе по статьям				Поселение	Показатель бюджетной обеспеченности	В том числе по статьям									
		Управление	национальная экономика	ЖКХ	культура			здравоохранение и спорт	образование	Управление	национальная экономика	ЖКХ	культура	здравоохранение и спорт	образование		
Борисовское	4 225,7	2 197,4	121,3	340,7	1 396,5	1,4	4,9										
Вепревское	3 291,5	1 927,4	219,1	274,5	750,3	-	-										
Высоковское	4 907,5	2 796,5	127,5	303,2	1 531,9	-	-	Кубенское	3 051,5	931,8	619,0	551,9	113,6	5,1			
Кубенское	2 477,5	1 033,2	146,8	622,8	24,3	36,1	-										
Несвойское	3 190,5	2 070,2	87,6	162,8	692,8	13,2	3,6										
Лесковское	4 004,1	983,9	40,7	1 851,6	955,2	55,9	2,5	Лесковское	3 901,9	1 117,1	1 121,1	877,1	46,3	3,4			
Марковское	2 711,9	1 350,0	184,3	71,1	922,8	57,5	-	Марковское	2 796,8	1 320,0	162,0	1 015,6	74,1	12,2			
Гончаровское	3 350,7	1 678,6	100,3	693,8	716,0	63,8	4,7										
Октябрьское	2 685,8	1 353,3	141,3	335,5	757,3	-	-	Майское	2 398,4	756,4	647,9	666,3	103,0	4,0			
Рабоче-Крестьянское	3 514,4	1 282,0	112,8	1 231,0	719,9	33,6	-										
Березниковское	3 698,5	1 914,9	234,1	240,2	536,6	672,8	4,2										
Вотчинское	3 676,0	2 338,0	257,9	243,7	708,1	-	-	Новленское	3 530,2	1 235,6	699,6	696,3	285,0	2,9			
Нефёдовское	3 419,2	2 332,7	180,3	148,0	600,6	22,4	-										
Новленское	4 422,6	1 718,1	1 138,0	332,8	1 069,4	84,7	7,3										
Подлесное	3 599,5	1 009,5	68,7	1 802,2	602,9	37,6	2,1	Подлесное	2 137,4	774,3	375,3	643,6	103,0	4,4			
Прилуцкое	2 510,0	1 231,4	12,7	607,4	451,0	46,1	35,0	Прилуцкое	2 529,9	1 235,5	409,4	509,2	48,5	14,5			
Семеновское	5 170,6	949,3	74,6	3 276,5	739,4	46,7	4,2	Семеновское	2 626,4	838,4	482,7	754,9	73,0	4,2			
Сосновское	2 557,6	745,8	79,6	679,2	722,2	251,2	4,4	Сосновское	2 840,2	846,4	767,4	814,4	273,5	4,4			
Спасское	3 692,7	1 031,6	469,4	1 329,0	703,5	58,6	4,4	Спасское	3 057,0	998,7	501,6	686,3	309,3	4,4			
Кипеловское	3 059,6	1 758,6	189,5	317,9	673,5	38,0	2,4										
Пудегское	4 818,1	2 796,3	45,1	562,0	1 222,1	87,0	-	Старосельское	2 934,6	1 315,4	366,8	886,2	103,0	3,0			
Старосельское	3 791,6	2 195,9	206,3	195,7	1 103,0	-	-										
Федотовское	1 644,7	769,5	0,0	606,0	160,2	33,7	4,7	Федотовское	3 838,3	1 049,2	2 037,5	212,6	62,7				

Таблица 4. Показатель бюджетной обеспеченности населения по статьям расходной части бюджетов объединившихся сельских поселений Вологодского района в 2009 – 2010 гг., руб./чел.

Поселение	2009 г. (факт)							Поселение	2010 г. (план)						
	Среднее значение показателя								Среднее значение показателя						
	Показатель бюджетной обеспеченности	В том числе по статьям							Показатель бюджетной обеспеченности	В том числе по статьям					
управление		национальная экономика	ЖКХ	культура	здравоохранение и спорт	образование	управление	национальная экономика		ЖКХ	культура	здравоохранение и спорт	образование		
Борисовское	3 618,5	2 004,9	140,4	340,8	879,1	10,1	1,7	Кубенское	3 051,5	931,8	392,7	619,0	551,9	113,6	5,1
Вепревское															
Высоковское															
Кубенское															
Несвойское															
Гончаровское	3 183,6	1 438,0	118,1	753,4	731,1	32,5	1,6	Майское	2 398,4	756,4	73,6	647,9	666,3	103,0	4,0
Октябрьское															
Рабоче-Крестьянское															
Березниковское	3 804,1	2 075,9	452,6	241,2	728,7	195,0	2,9	Новленское	3 530,2	1 235,6	500,6	699,6	696,3	285,0	2,9
Вотчинское															
Нефёдовское															
Новленское															
Кипеловское															
Пудегское	3 889,8	2 250,3	147,0	358,5	999,5	41,7	0,8	Старосельское	2 934,6	1 315,4	152,0	366,8	886,2	103,0	3,0
Старосельское															

Уменьшение государственной финансовой поддержки приведёт также к необходимости сокращения и других статей расходной части сельских бюджетов. В условиях крайней недостаточности средств органы местного самоуправления вынуждены выбирать наиболее важные для развития муниципалитетов и поддержания качества жизни населения направления.

В одних поселениях, увеличивая расходы на национальную экономику, стараются сформировать дополнительные или поддержать существующие источники поступлений в бюджет (Лесковское, Подлесное, Прилукское, Семеновское, Федотовское), в других больше внимания обращают на улучшение состояния жилищно-коммунальной сферы (Сосновское и Федотовское); почти все муниципалитеты стараются сохранить на прежнем уровне или даже увеличить расходы на здравоохранение, спорт и образование.

В объединившихся поселениях удалось за счёт расширения бюджетных возможностей более рационально распределить имеющиеся средства и добиться увеличения объёмов финансирования: а) на национальную экономику (в Кубенском поселении – со 140,4 до 392,7 руб./чел., в Новленском – с 452,6 до 500,6, в Старосельском – со 147 до 152; б) на жилищно-коммунальное хозяйство (в Кубенском – с 340,8 до 619 руб./чел., в Новленском – с 241,2 до 699,6, в Старосельском – с 358,5 до 366,8); в) на здравоохранение и спорт (в Кубенском – с 10,1 до 113,6 руб./чел., в Майском – с 32,5 до 103, в Новленском со 195 до 285, в Старосельском – с 41,7 до 103).

Ещё одной задачей, поставленной в процессе преобразований, является повышение обеспеченности органов местного самоуправления квалифицированными кадрами, приближение муниципальной власти к народу. Для этого разработан

следующий механизм: фонд оплаты труда специалистов в укрупнённых поселениях будет складываться из 100% прежних фондов и 50% «зарплатных» денег присоединённых территорий. Увеличение заработной платы, по мнению представителей регионального правительства, необходимо для привлечения на работу более квалифицированных специалистов. В свою очередь, улучшение кадровой обеспеченности и рациональное распределение должностных обязанностей позволит муниципальным служащим более эффективно вести работу с населением [11].

Однако укрупнение муниципалитетов приводит не только к положительным изменениям (экономия бюджетных средств, оптимизация деятельности всех органов «низовой» власти), но и к ряду негативных последствий.

Во-первых, из-за увеличения размера территории муниципалитета возникают сложности в управлении им. В условиях значительной рассредоточенности сельских населённых пунктов и снижения степени их доступности сложно обеспечить эффективность процесса управления. Так, например, площадь территории объединённого муниципального образования Кубенское составляет около 335 км².

Во-вторых, имеют место факты уменьшения доступности услуг, предоставляемых органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями, для жителей отдалённых сельских населённых пунктов.

В-третьих, становится невозможным оказывать те или иные услуги, эффект которых проявляется только на местном уровне, с учётом местных предпочтений и особенностей.

Всё это, по мнению противников укрупнения, «неизбежно приведёт к дальнейшему сокращению числа населённых пунктов», так как «чем больше расстояние от гражданина до места принятия решений на местном уровне – тем менее перспективно это место для про-

живания»; 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 счёте отъезд жителей из сельской местности [12].

Региональными властями осознаются возможные негативные последствия укрупнения поселений. Для их предупреждения осуществляется ряд мер: например, на территориях присоединённых поселений оставлено как минимум по одному специалисту местной администрации, которые будут выдавать различные справки, в том числе на предоставление социальных льгот, оказывать адресную помощь и т. д. За поселениями сохраняется также транспорт, выполняющий важную социальную функцию по перевозке больных, почты, документации [13].

В заключение можно констатировать, что укрупнение поселений способно при определённых 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. Но иллюзией было бы считать, что все проблемы местного самоуправления можно устранить только за счёт организационных мероприятий.

Так, например, анализ бюджетов объединённых поселений показал, что процесс преобразования муниципалитетов не решает главной проблемы – обеспечения их финансово-экономической самостоятельности. В настоящее время достижение этой цели невозможно без реформы существующих межбюджетных отношений, которые, как свидетельствует практика, оказались неэффективными с точки зрения распределения доходов, учёта приоритетов регионального

и местного развития. Кроме того, региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления нужно сконцентрировать свою деятель-

ность на экономическом и социальном развитии муниципальных образований, в частности на формировании и расширении местной налогооблагаемой базы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Местное самоуправление в Вологодской области: информ. бюллетень / Правительство Вологодской области. – 2007. – № 1. – 59 с.
2. Местное самоуправление в Вологодской области: информ. бюллетень / Правительство Вологодской области. – 2007. – № 2. – 127 с.
3. Проблемы реформирования местного самоуправления и пути их решения: отчёт о НИР / ВНКЦ ЦЭМИ РАН; исп. Е.А. Гутникова, Т.В. Ускова. – 2009. – 73 с.
4. Гутникова, Е.А. Финансовая самостоятельность как фактор устойчивости развития муниципальных образований / Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2010. – № 1. – С. 229 – 240.
5. Ускова, Т.В. Развитие малого бизнеса как фактор повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – №2. – С. 88 – 100.
6. Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) / под ред. В.Н. Лаженцева. – Сыктывкар: КНЦ УрО РАН, 2008. – 344 с.
7. Антикризисные «рецепты» // Красный Север. – 2009. – 27 января.
8. Как помочь местной власти // Красный Север. – 2009. – 11 июня.
9. Петрова, Т.А. Стимулы и противоречия муниципальных реформ / Т.А. Петрова // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 3. – С. 250.
10. Реформа – новая, задачи – старые // Красный Север. – 2008. – 21 октября.
11. Объединение – не самоцель, а жизненная необходимость // Красный Север. – 2008. – 8 октября.
12. Чтоб не пропасть поодиночке // Красный Север. – 2009. – 19 февраля.