

# ЭКОНОМИКА АПК

УДК 336.14:352

И.В. Стрижкина

## ИЗМЕНЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА АЛТАЕ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Ключевые слова:** муниципальные образования, укрупнение, поселения, Алтайский край.

За переходный период реформы местного самоуправления (далее – МСУ), который закончился 1 января 2009 г., кроме позитивных результатов, необходимо отметить существование ряда нерешенных проблем в вопросах территориальной организации.

Изменение территориальных основ МСУ является одним из основных направлений преобразований системы МСУ в Российской Федерации, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (далее – ФЗ-131).

За время реформы количество единиц местного самоуправления в Российской Федерации выросло в два раза.

Большое количество вновь созданных муниципальных образований породило ряд проблем:

- увеличение дефицитности местных бюджетов;
- отсутствие квалифицированных кадров в руководстве МСУ;
- ослабление управляемости территорий.

В Алтайском крае на начало реформирования МСУ количество муниципальных образований выросло в 12 раз (с 72 до 797). Данный регион по числу городских округов, муниципальных районов и поселений в то время занимал третье место (после Татарстана и Башкортостана).

В ходе реформы МСУ на Алтае в основу муниципально-территориального деления были положены географические критерии (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а не экономические (наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы управления). Экономическими и организационными критериями было отчасти подкреплено формирование территорий городских округов, и в некоторой степени, муниципальных районов. Базовым же принципом деления являлись границы географических объектов и расстояния от них.

Диапазон территориальных масштабов муниципальных образований оказался широк. В большинстве случаев такой разброс был обусловлен реально существующими особенностями территории края, его традициями. Это деление фактически уже существовало до реформы МСУ, оно осталось от советских времен, когда перед местным самоуправлением ставились совершенно иные цели и задачи.

Кроме того, исследуемый субъект РФ для определения территорий муниципальных образований использовал критерий численности с учетом плотности проживаемого на территории населения.

В результате в крае на начало реформы было образовано 725 поселенческих муниципальных образований. По данному показателю он занял первое место в России.

ФЗ-131 не требует при определении границ муниципальных образований для поселений наличия социальной, транспортной и другой инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами МСУ установленных законом вопросов местного значения. Эти условия прописаны лишь для городских округов и муниципальных районов. Для сельских поселений устанавливались два основных критерия – минимальная численность населения и доступность административного центра для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Поскольку ФЗ-131 позволяет субъектам Российской Федерации использовать различные варианты для определения территорий муниципальных образований, то в Алтайском крае по состоянию на 1 января 2008 г. численность населения:

- сельских поселений различается от 61 чел. в Шумихинском сельском совете Тогуйского района до 15720 чел. в Кулундинском сельсовете Кулундинского района, или в 157 раз;

- городских поселений – от 3,9 тыс. чел. в городском поселении Малиновое озеро Михайловского района до 20,2 тыс. чел. в городском поселении Тальменка Тальменского района, или в 5,2 раза;

- муниципальных районов – от 5,9 тыс. чел. в Суетском районе до 49,1 тыс. чел. в Первомайском районе, или в 8,3 раза;

- городских округов – от 11,2 тыс. чел. в г. Змеиногорске до 649,7 тыс. чел. в г. Барнауле, или в 58 раз.

Ключевым аспектом муниципальной реформы было изменение финансового обеспечения решения вопросов местного значения и исполнения органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Поэтому законодательно в Российской Федерации были перераспределены доходные источники бюджетов и расходные полномочия различных уровней публичной власти.

Серьезной корректировке была подвергнута как система налоговых источников местных бюджетов, так и механизмы межбюджетных отношений.

Анализ структуры доходов местных бюджетов в Алтайском крае за три года переходного периода показал, что практика финансового обеспечения значительно дифференцирована по типам муниципальных образований. Так, наибольшая доля налоговых доходов (40%) наблюда-

ется у городских округов. По бюджетам муниципальных районов этот показатель равен 23,5%, поселений – 13,6%.

Безвозмездные поступления больше растут у поселений, в меньшей степени – у городских округов.

За 2006–2008 гг. усилилась тенденция к увеличению зависимости местных бюджетов от финансовой помощи краевого бюджета. Доля налоговых доходов местных бюджетов снизилась с 58,8% в 2005 г. до 25,9% в 2008 г.

Практически это означало, что местные бюджеты Алтая более чем наполовину формируются за счет межбюджетных трансфертов в форме дотаций и субсидий с регионального уровня. Для этого субъектам РФ предоставлено право образовывать региональные фонды финансовой поддержки муниципальных образований, оказывать иные средства финансовой помощи.

Большое количество вновь созданных муниципальных образований в Алтайском крае породило главную проблему, типичную для всех субъектов РФ, – финансово-экономическую, а именно: дефицит местных бюджетов и отсутствие собственных доходных источников.

Сложившаяся сетка муниципальных образований в Алтайском крае подвергается критике со стороны практиков местного самоуправления. Они отмечают, что многие поселения и районы оказались, по сути, нежизнеспособными ввиду недостатка финансовых, имущественных и кадровых ресурсов.

В связи с этим нам представляется, что точка зрения О. Роя о том, что решающую роль в определении границ муниципальных образований играет экономический критерий, верна [1]. Данный критерий является более значимым в сложившихся в стране условиях, чем все вышеперечисленные: численность, плотность населения, доступность административного центра, размер территории, общность интересов, связанных с местом проживания, и другие критерии.

Одним из принципов реформирования является создание унифицированной модели территориальной организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. При оптимизации территориальной основы МСУ важно учитывать две противоположные зависимости. Одна из них требует укрупнения, другая – разукрупнения. Первая обуславливается финансовой несостоятельностью

территории, вторая – приближенностью к населению. Противоположные по направленности процессы: укрупнение территорий, с одной стороны, и разукрупнение муниципальных образований – с другой, порождают ослабление управляемости территорий.

За первый год переходного периода в Алтайском крае централизованный этап определения границ муниципальных образований был завершен, но во втором и третьем годах стали возникать предложения по коррекции муниципального устройства, которые отталкивались от уже сложившейся карты границ.

Особенно отмечается проблема сокращения численности сельских поселений. Так, в 2005 г. она была 1177 тыс. чел., а в 2008 г. – 1110 тыс. человек, т.е. сократилась на 67 тыс. чел. По данным статистики (по состоянию на 1 января 2008 г.) в Алтайском крае имеется 64 населенных пункта с численностью населения до 10 чел., 134 населенных пункта – от 11 до 50 чел., 129 населенных пунктов – от 51 до 100 чел. Всего в Алтайском крае 1609 населенных пунктов, из них 327 (20,3%) с численностью населения до 100 чел.

Данная проблема имеет непосредственное отношение к возможностям решения сельскими советами вопросов местного значения. При расчете средств распределяемая в конечном итоге сумма дотации напрямую зависит от численности постоянного населения конкретного поселения.

По мнению многих экспертов, существующий механизм определения целесообразности изменения границ территории местного самоуправления должен проходить через выявление мнения населения в сочетании с правовой регламентацией. На экономические и организационные вызовы территории МСУ реагируют по-разному.

Так, инициативы Администрации Челябинской области по ликвидации 67, а Администрации Амурской области 23 финансово неблагополучных поселений не увенчались успехом – объединение состоялось в этих регионах только в 1 и 2 случаях соответственно. В то же время в Кировской области была реализована программа объединения поселений, приведшая к сокращению их списка на 33 поселения.

Всего в 2007 г. в России было зафиксировано 79 случаев преобразования муниципальных образований, причем 70 из них – путем объединения [2].

В Алтайском крае по мере того, как выявились недостатки слишком мелкого дробления, встал вопрос об упрощении системы управления и объединения сельских муниципальных образований. Сейчас в крае вместо 725 сельских поселений насчитывается 718. В 2008 г. было создано крупное муниципальное образование на основе объединения города Змеиногорска и Змеиногорского района. В результате референдума 77,7% жителей обоих муниципальных образований одобрили концепцию социально-экономического развития объединенного муниципалитета.

Учет мнения населения двух других муниципальных образований – г. Славгорода и Славгородского района – не позволил произвести их объединение в 2006 г. В настоящее время вновь рассматривается вопрос об их объединении, но уже с учетом опыта объединения г. Змеиногорска и Змеиногорского района.

Отсюда можно предположить, что результаты волеизъявления населения по вопросу изменения территорий, осуществления местного самоуправления служат вполне приемлемым способом индикации потребностей местных сообществ и могут обеспечить определенные подвижки в муниципально-территориальном устройстве в тех случаях, когда их экономическая и организационная обоснованность признана населением территорий.

Действующее федеральное законодательство (ФЗ-131) закрепляет ограниченный перечень форм создания, преобразования, упразднения муниципальных образований [3].

Так, при преобразовании муниципальных образований путем их объединения не предусмотрено:

- объединение поселений различных муниципальных районов (разрешается лишь объединение поселений в границах одного муниципального района);
- объединение городских округов (в законе обусловлено объединение городского округа и поселения);
- объединение муниципального района и всех поселений в его границах в единый городской округ (возможно только объединение муниципальных районов).

При преобразовании муниципальных образований путем их разделения не разрешено:

- разделение городского округа на муниципальный район и входящие в него районы (т.е. преобразование городского округа в муниципальный район);

• разделение городского округа на два и более городских округов (в законе предусмотрено лишь разделение муниципального района на два и более муниципальных районов).

Нам представляется, что имеет место просчет в ФЗ-131. Суть его заключается в том, что упомянутым законом городские округа отнесены к одноуровневой модели местного самоуправления (за исключением г. Москвы и Санкт-Петербурга, где предусмотрено создание внутригородских территорий). Городские округа не входят в состав муниципальных районов, хотя и могут выступать административным центром района, самостоятельно выполняют функции как поселенческого, так и районного уровня.

Представляется, что подобный подход противоречит установкам реформы МСУ о том, что в ходе осуществляемых преобразований необходимо «выровнять муниципальное пространство» в стране и в целом приблизить органы местного самоуправления к населению. Район в городе, играющий ключевую роль в структуре местного самоуправления, не обладая самостоятельным бюджетом, не станет полноценным звеном в системе городского самоуправления, что, весьма вероятно, повлечет за собой потерю кадрового по-

тенциала, появление ряда дисфункций и сбоев в работе городского хозяйства.

С учетом вышеизложенного, в настоящее время предлагается отказаться от коренных изменений критериев определения границ муниципальных образований. Более оправданным видится расширение возможностей для совершенствования муниципально-территориального деления на добровольной (самоорганизационной) основе в условиях более четкой правовой регламентации самого процесса изменений.

#### Библиографический список

1. Рой О. К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации / О. Рой // Муниципальная власть. – 2005. – № 2. – С. 28-30.
2. Миронова Н.В. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. – М.: Министерство регионального развития Российской Федерации. – 2007. – С. 23-25.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. Ст. 13, 13.1.



УДК 330.352.3.338.431.002.2

**А.И. Колобова**

### ИНТЕНСИФИКАЦИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

**Ключевые слова:** интенсификация, агропромышленное производство, конкурентоспособность, факторы, показатели.

Основой интенсификации агропромышленного производства является совершенствование системы его ведения в новой системе экономических отношений, обеспечивающей перевод всех форм хозяйствования и звеньев АПК на интенсивный путь

развития. Однако сегодня отдельные сельскохозяйственные и перерабатывающие предприятия в силу повышенных требований населения к качественной, доступной по цене и хорошо упакованной продукции не в состоянии создать себе рыночную нишу и эффективно конкурировать с поставщиками импортного продовольствия. Поэтому создание интегрированной системы рыночных отношений, где каждый из ее элементов работает на общий конечный