

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО- ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Н. Д. ШИМШИРТ

Национальный исследовательский
Томский государственный университет
ndshim@yandex.ru

Обсуждаются разные подходы к организации муниципальных образований. Проводится сравнительный анализ моделей в мировой практике и России. Ставится вопрос об основах преобразований муниципальных образований в России. Предлагается новый методологический подход к разработке и обоснованию преобразований муниципальных образований в Российской Федерации

Ключевые слова: дифференциация муниципальных образований, преобразования: виды, факторы, логика проведения, фазы жизненного цикла преобразований.

ВВЕДЕНИЕ

Управление территориальной дифференциацией на субрегиональном (муниципальном) уровне, а также обеспечение устойчивого развития муниципальных образований существенно затруднены, что в первую очередь связано с отсутствием сбалансированности между возложенными на органы местного самоуправления задачами и находящимися в их распоряжении финансовыми ресурсами. Одним из выходов в сложившейся ситуации может стать проведение территориальных преобразований муниципальных образований, что позволит оптимизировать систему управления на местах, снизить асимметрию в развитии муниципальных

образований, повысить эффективность и качество предоставления муниципальных услуг населению.

Нерешенной остается проблема сопоставления уровня социально-экономического развития муниципальных образований субъектов Федерации с целью проведения дальнейших территориальных преобразований, так как общепризнанная, научно обоснованная методика подобного сопоставления в настоящее время отсутствует.

Многосторонность и недостаточная проработанность целого ряда теоретических и практических вопросов при инициации процессов преобразования муниципальных образований с целью повышения эффективности территориальной муниципальной организации являются чрезвычайно актуальной, что определило выбор данной темы исследования.

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ

Различие между национальными (а иногда и региональными, поскольку внутригосударственная дифференциация муниципальной организации в федеративных государствах достаточно высока) системами местного самоуправления принято проводить обычно по следующим критериям [1]:

- автономия местной власти или их включенность в систему органов государства;
- степень детализации государством компетенций местного самоуправления;
- уровень свободы муниципалитетов при оказании ими муниципальных услуг жителям;
- степень фискальной автономии местного самоуправления;
- возможности и формы государственного контроля деятельности муниципалитетов.

В качестве полярных моделей местного самоуправления принято обозначать англосаксонскую и континентальную (романскую) модели [2].

Англосаксонская модель сложилась в странах с традиционно высоким уровнем гражданских свобод, относительно слабостью бюрократического аппарата и характеризуется максимальным уровнем самостоятельности местного самоуправления (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия):

- муниципалитеты признаются автономными территориальными образованиями, осуществляющими делегированную им власть;
- отсутствует возможность совмещения функций местного самоуправления и государственного управления на местном уровне;
- предметы ведения местных властей определяются государством в качестве «закрытого списка», но в пределах закона, обычая, судебного

прецедента местные власти самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства (принцип «действия в рамках предоставленных полномочий»);

- свобода местных сообществ делать выбор, какие муниципальные услуги и в каком объеме они хотят иметь;

- самостоятельность в вопросах финансового обеспечения;

- государственный контроль местных властей осуществляется преимущественно судебными органами; специальные государственные органы и должностные лица, уполномоченные контролировать на местах работу выборных органов, отсутствуют [1].

Романская модель местного самоуправления, сложившаяся в странах с исторически более сильной ролью государственного аппарата (независимо от того, централизован он или автономизирован по областям), отличается сочетанием государственного управления и самоуправления на местах:

- сочетание выборности (автономии) и назначения (централизации); муниципальная власть в известной мере входит в иерархическую систему государства;

- формальный перечень компетенций местного самоуправления законодательно может быть открытым, но существенно ограниченным в интересах защиты рыночных институтов от избыточного вмешательства муниципалитета и пресечения нерационального использования средств налогоплательщиков;

- стандартизация муниципальных услуг, обеспечение единых условий жизни граждан;

- финансовое выравнивание серьезно ограничивает фискальную автономию муниципалитетов;

- автономия местного самоуправления ограничивается необходимостью согласования муниципалитетами решения определенных вопросов своей компетенции, а также деятельностью на местах специальных органов и должностных лиц государства, уполномоченных на контроль муниципальных властей.

Организация муниципальной системы по «романскому» образцу характерна для Франции, Италии, Испании, Бельгии, стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. В прочих странах континентальной Европы функционируют модели местного самоуправления, находящиеся как бы между обозначенными «полюсами». Идеологически они тяготеют к романской модели, однако уровень реальной автономии муниципалитетов в них обычно значительно выше.

Важно, однако, отметить, что общими для стран с развитыми демократическими институтами являются тенденции как к сближению названных

моделей местного самоуправления, так и к усилению децентрализации управления, в том числе повышению автономии местного самоуправления, его роли и влияния на решение публичных дел.

Таким образом, муниципальное образование представляет собой целостную систему, состоящую, как минимум, из трех следующих элементов:

- территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;
- населения и выборных органов, осуществляющих от его имени местное самоуправление на данной территории;
- муниципальной собственности и местного бюджета, являющихся материальным обеспечением деятельности органов местного самоуправления [3].

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ В РОССИИ 90-е – 2003 ГОДЫ

По состоянию на начало 1997 г. в России было зарегистрировано свыше 13 тыс. муниципальных образований, в них входили 579 городов, 773 поселка, 14 станиц, 16538 районов (уездов), 10315 сельсоветов и волостей [3].

Важным событием реформы 1990-х годов, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон, по принципу всех рамочных законов 1990-х гг., не содержал детального регулирования местного самоуправления, оставляя эту сферу субъектам Федерации (исходя из того, что вопрос находится в совместной компетенции Федерации и регионов). Он не устанавливал жестких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление (район, поселение, город могли быть, а могли и не быть муниципальными образованиями); не разграничивал единообразно компетенцию муниципалитетов [4]. В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти – территориальные, институциональные. К началу 2003 г. наблюдались следующие подходы к определению территориальных уровней организации местного самоуправления:

- 1) на уровне административных районов – в 6 субъектах РФ;
- 2) на уровне административных районов и городов – в 37 субъектах РФ;
- 3) на уровне административных районов, городов и сельских округов – в 23 субъектах РФ;

- 4) на уровне сельских округов и поселков – в 5 субъектах РФ;
- 5) на уровне городов и сельских округов – в 11 субъектах РФ;
- 6) не определены территории муниципальных образований либо только отдельные территории являются муниципальными образованиями – в 5 субъектах РФ [1].

Помимо всего прочего, рамочное регулирование Федеральным законом № 154-ФЗ выявило ряд крупных проблем:

Проблемы финансирования (неадекватное обеспечение полномочий местного самоуправления ресурсной базой, проблема «нефинансируемых мандатов», неспособность решать значительное число местных проблем без финансовой поддержки со стороны субъектов Федерации и т.п.);

Проблемы собственности (с одной стороны, избыточность собственности, с другой – отсутствие в местных бюджетах достаточных средств для воспроизводства собственности как необходимой базы оказания социальных услуг населению);

Проблемы компетенции (отсутствие четкости в разграничении компетенций органов местного самоуправления различного уровня, дублирование ряда полномочий органов местного самоуправления с полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации, конфликты в отношениях регионов с их административными центрами) [5].

Все это в совокупности привело к тому, что российское местное самоуправление оказалось неспособно выполнять свое основное социальное и функциональное назначение:

- служить особой формой народовластия;
- способствовать оптимизации социального управления;
- обеспечивать населению достаточный объем (по количеству и качеству) муниципальных услуг [6].

Результатом этих событий стал кризис местного самоуправления, который, как отмечают эксперты, начался в 1998 г. На фоне восстановления экономики, к началу 2000-х годов доходные источники муниципалитетов разошлись с их расходными статьями примерно в два раза. Местная власть оказалась неспособна не только решать задачи развития, но и осуществлять свои собственные полномочия [5].

6 октября 2003 года был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», с появлением которого впервые можно говорить о национальной модели местного самоуправления. Концептуальные основы реформы местного самоуправления были определены в правительственной Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим

вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления 2002 г. [1].

Ключевыми запланированными изменениями стали:

- переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране;
- создание повсеместно двух уровней самоуправления – поселений (которые ранее существовали только в 1/3 субъектов Федерации) и муниципальных районов;
- четкое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств [7].

Единую для страны модель местного самоуправления, заложенную в Федеральном законе № 131-ФЗ, отличают следующие основные черты:

- был закреплён принцип муниципальной автономии, в то же время государству были предоставлены серьезные возможности влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения;
- федеральный центр детально урегулировал компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум свободы как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований;
- формально за муниципальными образованиями была закреплена свобода действий при оказании публичных услуг жителям;
- принципы фискальной автономии также нашли свое отражение в федеральном законе, но серьезное внимание уделяется процессам межбюджетного выравнивания;
- закон предусмотрел возможность государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления.

Если провести анализ, то заметно обращение законодателя к «германской» модели, которая «подходила» одновременно и для реализации российского конституционного принципа выраженной муниципальной автономии, и для российской политической традиции и практики, характеризующейся сильной государственной (прежде всего, центральной) властью и закреплением за ней возможности влиять на все основные процессы, происходящие в стране [8].

С 2000 по 2003 г. в Российской Федерации преобладала тенденция сокращения числа муниципалитетов за счет их укрупнения. В 2003 г. насчитывалось 11 574 муниципалитета, в число которых входили 1 596 административных районов, 581 город, 305 городских районов и округов, 446 поселков городского типа, 8 377 сельских администраций, 269 сельских населенных пунктов [9].

До 1 января 2009 г. общее количество всех видов муниципальных образований в России составило 24 161 муниципальное образование, многие из которых оказались несамодостаточными. Какого-либо научно обоснованного проектирования муниципального деления, с привлечением соответствующих специалистов, не осуществлялось. В результате оказались неучтенными не только тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность их к самостоятельному существованию. В итоге, действительно, было создано множество недееспособных муниципальных образований [10].

В основу муниципально-территориального деления в России были положены «географические» (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, прежде всего, дееспособность органов местного самоуправления) принципы. Можно сказать, что экономическими и организационными критериями было отчасти «подкреплено» формирование территорий городских поселений и округов (наличие инфраструктуры) и, в какой-то мере, муниципальных районов (наличие условий для осуществления полномочий), однако данные критерии и здесь имеют характер дополнительных. Базовым же критерием остаются границы географических объектов и расстояния от них.

«Демографические» критерии (пороговые значения численности жителей населенных пунктов или муниципальных образований, плотность населения, перспективы изменения расселения) были использованы только применительно к сельским поселениям и межселенным территориям. В качестве ключевых управленческих проблем, связанных с реализацией подобного подхода, экспертами называются следующие [36]:

- новое муниципально-территориальное устройство не было соотнесено со стратегией территориального развития страны,
- определение границ муниципальных образований исходя из формальных критериев привело к появлению многочисленных экономически несостоятельных муниципалитетов, имеющих крайний дефицит необходимого имущества и финансовых средств,
- оказались недоучтенными вопросы организационной состоятельности муниципальных образований (наличие живой активности местного сообщества, его интереса к реализации местного самоуправления в обозначенных или иных территориальных рамках, возможности формирования эффективных органов местного самоуправления, их кадрового обеспечения);

Таблица 1

**Количество муниципальных образований в Российской Федерации
2008–2015 гг.**

Дата	Всего муниципальных образований	Муниципальные районы	Городские округа	Поселения		
				Всего	Городские	Сельские
01.01.2008	24151	1799	521	21595	1734	19861
01.01.2009	24161	1810	507	21608	1745	19863
01.01.2010	23907	1829	512	21330	1739	19591
01.01.2011	23304	1824	515	20729	1733	18996
01.01.2012	23118	1821	517	20544	1711	18833
01.01.2013	23001	1817	518	20409	1687	18722
01.01.2014	22777	1815	520	20185	1660	18525
01.01.2015	22923	1823	535	20298	1644	18654

Источник: Федеральная служба статистики.

— в законодательстве соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства было проведено недостаточно четко [1].

Преобразование муниципальных образований не должно осуществляться при отсутствии объективных на то причин. Этот процесс также не должен инициироваться с целью обеспечения так называемого повышения уровня управляемости территориями. При любых изменениях территорий муниципальных образований следует соблюдать принципы доступности власти для населения и subsidiarity. Кроме того, следует исходить из того, что цель преобразования муниципальных образований, если оно необходимо, — улучшение качества предоставляемых услуг населению.

История развития системы местного самоуправления имеет богатый опыт формирования, становления и преобразования муниципальных образований, тем не менее достаточно сложно однозначно сказать, какие муниципалитеты работают более эффективно: малые, средние или большие [11].

Для этого следовало бы учесть несколько аспектов, которые минимально должны быть определены в системе местного самоуправления:

- количество населенных пунктов, входящих в состав одного муниципалитета;
- бюджетная обеспеченность и финансовая самостоятельность местного самоуправления;
- предоставление муниципалитетам необходимых функций в соответствии с их размерами и численностью населения.

Несостоятельность в финансовом обеспечении решения вопросов местного значения, повсеместный дефицит бюджетов значительного количества муниципальных образований вызывает необходимость реорганизации многих муниципальных образований. Опыт укрупнения муниципальных образований, накопленный в зарубежной практике, становится особенно важным для тех стран, где реформирование системы местного самоуправления находится в активной фазе, к которым на сегодняшний день мы можем отнести Россию.

Однако преобразование муниципальных образований не всегда ограничивается только лишь объединением или их укрупнением. Так, конституция Республики Словения, которая установила двухуровневую структуру управления из государственного и муниципального, претерпела значительные изменения во второй половине 90-х годов минувшего столетия, когда были внесены поправки, по которым количество муниципальных образований увеличилось с 60 до практически 200 единиц. Связано это было с приближением муниципального уровня к населению и повышением качества оказываемых услуг. Сейчас насчитывается 212 муниципальных образований [12].

Если рассматривать муниципальные образования с точки зрения численности населения, то количество жителей среднестатистического муниципалитета в России, США и ФРГ исчисляется тысячами, а в Финляндии, Франции и Японии – десятками тысяч человек (табл. 2). Если сопоставить количество муниципальных образований с занимаемыми ими территориями, то Россия, несмотря на огромную территорию, не является лидером, а занимает второе место после Финляндии, и эти данные сопоставимы с показателем Франции. Все это свидетельствует об отно-

Таблица 2

**Сравнительный анализ организации муниципальных образований
в разных странах**

Показатель	Россия	США	ФРГ	Финляндия	Франция	Япония
Площадь страны (млн кв. км)	17,09	9,52	0,36	0,34	0,67	0,38
Численность населения (млн чел.)	143,14	313,23	82,31	5,41	65,45	126,40
Количество мун. образ.	23 400*	85 000	8 500	336	977	3200
Средняя численность населения МО, чел.	6 117	3 685	9 683	16 101	66 990	39 500
Сред. площадь территории МО, км ²	730,34	112,00	42,35	1 011,90	685,77	118,75

сительности и уникальности систем местного самоуправления, в том числе и с точки зрения преобразования муниципалитетов [9].

Тема преобразования муниципальных образований активизировалась в регионах в период с 2007–2009 годов. В это время референдумы по объединению муниципальных образований состоялись в Ярославской и Ивановской областях. Укрупнение с одиннадцати до пяти муниципалитетов в отдельно взятом районе Ярославской области рассматривалось как одна из антикризисных мер, и по заявлению местных властей привело к уменьшению численности муниципальных чиновников и сокращению бюджетных затрат на их содержание [13]. К основным причинам объединения районов Новосибирской области также относят экономию на административных структурах, обосновывая это тем, что в сельских районах численность населения постоянно сокращается, в то время как численность аппарата управления остается прежней.

Тенденция к укрупнению муниципальных образований наблюдается также и в Вологодской области. Здесь изначально было образовано 344 поселения (322 сельских и 22 городских). Практика реализации муниципальной реформы показала, что далеко не все поселения оказались способны осуществлять в полном объеме функции, возложенные на них Федеральным законом №131-ФЗ. В первую очередь это связано с недостаточностью собственной доходной базы муниципальных образований. В октябре 2009 г. в 105 муниципалитетах области состоялось голосование по решению вопросов муниципального деления: за укрупнение проголосовали 66 поселений, которые объединились в 23 поселения. Таким образом, число муниципальных образований области сократилось на 43 (стало 301 поселение). В 39 поселениях области решения об укрупнении приняты не были [14].

В Республике Башкортостан, которая раньше занимала первое место в Российской Федерации по количеству муниципальных образований, рассматривался иной способ укрупнения, несколько отличный от используемых в других субъектах Федерации. Здесь для оптимизации количества муниципальных образований с учетом индивидуальных особенностей территории было предложено объединять между собой не два и более слабых муниципальных образований, а слабые присоединять к более-менее эффективно работающим. Это позволяет, по мнению правительства республики, не только снизить дотационность территорий, но и может способствовать потенциальному росту собственных доходов бюджетов за счет развития экономики. Общий подход заключался в том, что муниципальные образования будут объединять вокруг крупных районных центров и поселков, которые являются некими точками роста. Таким образом, в основе укрупнения муниципальных образований лежит

Таблица 3

**Соотношение количества муниципальных служащих
и населения территорий**

Субъект РФ	Численность муниципаль- ных служа- щих, чел.	Численность населения, чел	Кол-во жителей на одного мун. служащего	Кол-во мун. служащих на 100 тыс. жителей
Центральный федеральный округ				
Московская область	17 713	7 198 686	406	246
Орловская область	2 161	781 281	362	277
Северо-Западный федеральный округ				
Ленинградская область	4 676	1 733 907	371	270
Республика Карелия	1 248	639 681	513	195
Южный федеральный округ				
Краснодарский край	11 696	5 284 464	452	221
Республика Калмыкия	1 083	286 689	265	378
Северо-Кавказский федеральный округ				
Ставропольский край	6 998	2 787 030	398	251
Республика Ингушетия	554	430 495	777	129
Приволжский федеральный округ				
Нижегородская область	8 633	3 296 947	382	262
Республика Марий Эл	1 800	692 435	385	260
Уральский федеральный округ				
Тюменская область	12 745	3 459 438	271	368
Курганская область	2 631	896 264	341	294
Сибирский федеральный округ				
Красноярский край	10 098	2 838 396	281	356
Томская область	4 424	1 070 402	242	413
Дальневосточный федеральный округ				
Приморский край	3 972	1 950 483	491	204
Чукотский АО	396	50 988	129	777

не демографический или пространственный критерий, а экономический, т.е. формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований на основе проведенных финансово-экономических расчетов целесообразности сокращения количества муниципалитетов.

В Свердловской области можно наблюдать другую тенденция – разукрупнение. Так, в 2009 г. одно из муниципальных образований было разделено на два, причем за это решение высказалось большинство местных жителей. Это объясняется тем, что муниципальные образования области и так достаточно крупные. Для сравнения приводятся данные, что в Курганской области на 1 млн 800 тыс. населения приходится 458 муниципальных образований, а в Свердловской области, с населением 4.5 млн человек, – только 94 [15].

На территории Курской области с момента реализации новой реформы было создано 540 муниципальных образований (5 городских округов, 28 муниципальных районов, 480 сельских поселений, 27 городских поселений). По количественному показателю область являлась лидером по Центральному федеральному округу, входила в первую десятку по всей России. Большинство муниципальных образований являлись дотационными, органы местного самоуправления столкнулись со сложностями при исполнении своих полномочий, поэтому процесс сокращения количества муниципальных образований в Курской области начался уже в 2006 году. В нем приняли участие все районы области, за исключением Щигровского и Октябрьского. В итоге с 2006 по 2014 годы количество сельских поселений в регионе сократилось с 480 до 295 муниципальных единиц, а общее количество снизилось до 355 муниципальных образований [16].

Различие в географических, исторических, национальных и других условиях и факторах объективно обуславливает дифференциацию систем муниципального управления в отдельно взятом субъекте, а значит, и дифференциацию численности населения и количества муниципальных образований. Рассмотрим Сибирский федеральный округ с его разнообразием регионов и территорий (табл. 3).

Под преобразованием муниципального образования стоит понимать: законодательно оформленные действия местных органов власти, направленные на изменение границ, статуса территории, установление и перенесение административных центров, с согласия проживающего на территории муниципального образования населения и с целью улучшения социально-экономической, экологической и политической ситуации на данной территории [17].

МЕТОДОЛОГИЯ ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

В Российской Федерации целесообразно выделять следующие основные методы преобразований муниципальных образований: объединение (укрупнение), разделение, изменение статуса и упразднение. Такая классификация не противоречит ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, в которой фигурирует термин «преобразование» [7].

Как мы уже успели заметить, тенденции на преобразование в России в значительной степени охватывают первый уровень местного самоуправления, а именно сельские и городские поселения. В такой ситуации важным является обоснование при определении необходимости таких преобразований и в целом сохранение данного уровня, как самого близкого к населению.

Процессы преобразования требуют тщательной проработки, выстраивания механизма, выработки плана и прогнозирования последствий. Как представляется, необходимо в первую очередь провести анализ инициированных на преобразование муниципалитетов. Цель социально-экономического анализа преобразуемых сельских муниципальных образований должна состоять в:

- определении объективной потребности, возможности, рискованности, результативности процесса преобразования для объединяемых муниципалитетов;
- формировании аналитической информации для определения стратегии преобразования, своевременном выявлении факторов, способных

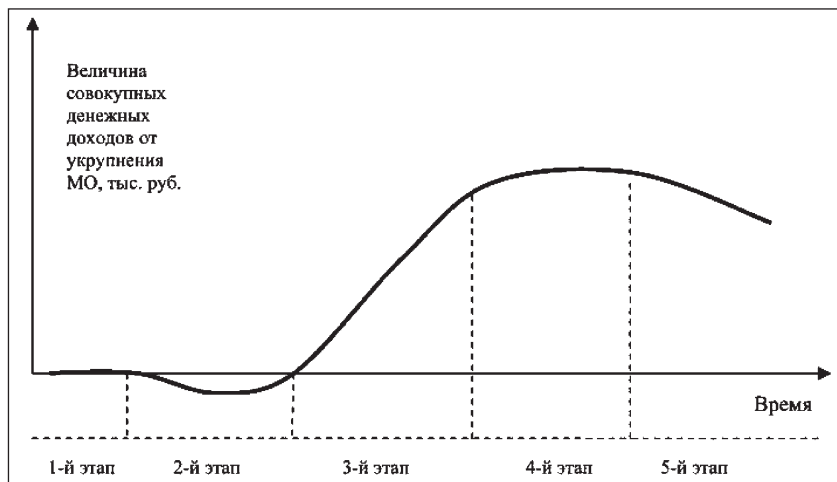


Рис. 1. Кривая жизненного цикла преобразований муниципальных образований

повлечь отклонения от разработанной стратегии на этапе объединения (укрупнения);

– оценке финансовой и операционной синергии, полученной в результате интеграции сельских муниципалитетов, или в определении причин ее отсутствия;

– выявлении причин и последствий разукрупнения преобразованного муниципального образования.

Такое определение общей цели анализа процессов оптимизации территориальной структуры сельских муниципальных образований требует конкретизации с учетом этапов жизненного цикла преобразования муниципалитетов [17].

На основе кривой жизненного цикла интеграции бизнеса, предложенной Д.А. Ендовицким [18], используя его методологию, возможно построение кривой жизненного цикла преобразования муниципальных образований (рис. 1).

Согласно этому графику, жизненный цикл преобразования муниципалитетов включает следующие основные этапы:

1-й этап – предорганизационный (анализ целесообразности, возможных затрат и ожидаемых результатов от укрупнения/объединения);

2-й этап – преобразования (осуществление расходов и юридического оформления процесса укрупнения/объединения);

3-й этап – положительного синергетического эффекта от осуществления преобразования муниципалитетов;

4-й этап – стабильного развития и нулевого синергетического эффекта;

5-й этап – дезорганизационный (стадия разукрупнения муниципалитетов).

Заметим, что 3-й и 4-й этапы – постпреобразовательные (первоначальное территориальное восприятие и функционирование укрупненно-го сельского муниципального образования).

Каждый этап преобразования сельских муниципальных образований состоит из специфического последовательного набора действий.

Реализация определения (выработки) стратегии преобразования предполагает определение перспективных тенденций развития анализируемых сельских муниципалитетов, приоритетных направлений и стратегических целей их развития, ключевых факторов успеха для достижения проведения преобразования муниципалитетов. Здесь особенно важен выбор технологий, способных обеспечить достижение поставленных стратегических целей, расчет необходимых ресурсов.

При разработке стратегии преобразования сельских поселений предполагается использование адаптированных к специфике объекта управ-

ления технологий экспертного оценивания (метода сценариев, мозговой атаки, Делфи и др.), экспертного, изыскательского и нормативного прогнозирования, многокритериального оценивания эффективности альтернативных вариантов развития и т.д.

Выработанная стратегия преобразования будет являться основой дальнейших действий, на базе которой с учетом происходящих изменений и хода выполнения принятых решений будут вырабатываться и реализовываться принятые стратегические решения.

Очень важным является определение критериев, которым должны отвечать укрупняемые муниципальные образования. Все многообразие существующих на данный момент критериев объединения можно разделить на две большие группы: внешние и внутренние.

К внешним критериям относятся: законодательно установленные ограничения, сложившаяся политическая, социальная и экономическая обстановка в исследуемом регионе и др. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, критериями вхождения населенных пунктов в состав одного сельского муниципального образования (поселения) являются численность и плотность населения, пешеходная доступность до административного центра поселения. Немаловажную роль в преобразовании муниципалитетов играет желание или нежелание региональных и местных властей проводить подобные преобразования.

К внутренним критериям для объединения муниципалитетов можно отнести исторические и социальные связи, географическое соседство, получаемый эффект от объединения муниципалитетов, наличие экономических и природных ресурсов, общих хозяйственных единиц и др.

На основе анализа социально-экономического потенциала рассматриваемых сельских муниципальных образований, выявления отсталых из них и «полюсов роста», определения критериев, которым должны отвечать преобразуемые муниципалитеты, осуществляется подбор возможных вариантов преобразования.

Одной из важнейших задач, определяющих весь ход проведения преобразования, является установление позитивного отношения местного населения к возможности проведения подобных преобразований наряду с учетом мнения также представителей органов местного самоуправления. Так как первоочередным результатом преобразования сельских муниципалитетов является сокращение аппарата управления, вполне объяснимым становится изначально негативная позиция в этих вопросах органов местного самоуправления. В такой ситуации стоит обратиться к зарубежному опыту преобразований муниципалитетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ свидетельствует о достаточно больших проблемах рационального обоснования и проведения процедур преобразований. Представленная последовательность действий для проведения оптимизации территориальной структуры сельских поселений позволяет сделать вывод о специфичности и трудоемкости задач, которые стоят перед аналитиками на различных этапах преобразования. В связи с этим целесообразно систематизировать задачи преобразования с учетом их разделения в зависимости от стадии процесса преобразования сельских муниципальных образований. Весь комплекс предложенных мероприятий можно сгруппировать по этапам жизненного цикла преобразования муниципальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зевина О.Г., Ковалевский А.Э., Макаренко Б.И. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009. – 524 с.
2. Либоракина М.И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Полития. – 2003. – № 4. – С. 225–237.
3. Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник. – М.: Проспект, 2009. – 317 с.
4. Салов С.Ю. Проблемы правового регулирования в реализации принципа территориальной организации местного самоуправления // Юристы-Правоведь. – 2011. – № 1. – С. 110–114.
5. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации. // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26–35.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2014. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 14.09.2015).
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2014. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 14.10.2015).
8. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы гос. и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 61–73.
9. Кайль Я.Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Финансы и кредит. – 2013. – № 18. – С. 59–64.

10. *Пакшенкова С.В.* Опыт укрупнения муниципальных образований в российской и зарубежной практике // Известия Алтайского гос. ун-та. – 2010. – № 2-1. – С. 272–276.

11. *Шугрина Е.С.* Установление критериев формирования разных типов муниципальных образований как гарантия права на осуществление местного самоуправления // Современное право. – 2008. – № 6. – С. 36–45.

12. *Buti M., Lucio P., Salto M.* Public finances in EMU. – 2012 – Brussels, 2012. – 341 p.

13. *Стрижкина И.В.* Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. – 2010. – № 14. – С. 45–52.

14. *Гутникова Е.А.* К вопросу об укрупнении муниципальных образований // Проблемы развития территории. – 2010. – № 6. – С. 67–74.

15. *Укрупнение муниципальных образований не коснется Свердловской области.* [Электронный ресурс] // Юридическая компания «Урал». – Электрон. дан. – Екатеринбург, 2014. – URL: <http://www.youral.ru/news-2/110-news-2008-07-049.html> (дата обращения: 19.03.2015)

16. *Бойко А.Е.* Специфика преобразования муниципальных образований в Курской области // Известия Юго-Западного гос. ун-та. – 2013. – № 4. – С. 45–49.

17. *Вертакова Ю.В.* Оптимизация территориальной структуры на основе реорганизации муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. – 2010. – № 17. – С. 11–16.

18. *Ендовицкий Д.А.* Сущность и содержание системы интеграционного (экономического) анализа хозяйствующих субъектов // Аудит и финансовый анализ. – 2006. – № 4. – С. 30–42.