

УДК 353.2

DOI: 10.14258/epb2019104

## О ВНЕДРЕНИИ ОПЫТА РЕГИОНОВ РОССИИ ПРИ СОЗДАНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА АЛТАЙСКОГО КРАЯ

В. В. Мищенко<sup>1</sup>, В. Г. Лякишева<sup>1</sup>, В. В. Юдина<sup>2</sup><sup>1</sup>Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)<sup>2</sup>Департамент Администрации Губернатора и Правительства Алтайского края по вопросам внутренней политики (Барнаул, Россия)

Тема совершенствования системы государственного и муниципального управления всегда актуальна. В 2020 г. значимость реформирования местного самоуправления была подчеркнута в ходе обсуждения поправок в Конституцию Российской Федерации.

В число многочисленных изменений, регулярно вносимых в базовый федеральный закон, регламентирующий организацию местного самоуправления в России, вошли радикальные поправки от мая 2014 и 2019 гг. в части его территориальных основ. Ряд регионов довольно успешно перешел на одноуровневую систему местного самоуправления, ликвидировав полностью поселенческий уровень, либо на смешанную, когда в границах региона остаются муниципальные районы с входящими в них сельскими поселениями, а в результате преобразований ряда районов и поселений создаются новые муниципальные округа, или это происходит при наделении городских округов статусом муниципальных.

Авторами предпринята попытка систематизировать опыт регионов, уже создавших муниципальные округа, и проецировать его на территорию Алтайского края. В ходе исследования проанализирован ряд правовых, организационных, социально-экономических аспектов реформы, выработаны рекомендации, позволяющие адаптироваться как органам власти, так и населению к предстоящим преобразованиям.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа, территориальное устройство, муниципальное образование, муниципальный округ.

## ON THE IMPLEMENTATION OF THE EXPERIENCE OF THE REGIONS OF RUSSIA IN CREATING MUNICIPAL DISTRICTS IN THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE OF THE ALTAI REGION

V. V. Mischenko<sup>1</sup>, V. G. Lyakisheva<sup>1</sup>, V. V. Yudina<sup>2</sup><sup>1</sup>Altai State University (Barnaul, Russia)<sup>2</sup>Department of the Administration of the Governor and the Government of the Altai Territory for Internal Policy (Barnaul, Russia)

The topic of improving the system of state and municipal administration is always relevant. In 2020, the importance of reforming local self-government was emphasized during the discussion of amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Among the numerous changes regularly introduced to the basic federal law governing the organization of local self-government in Russia are the radical amendments of May 2014 and 2019 in terms of its territorial foundations. A number of regions have quite successfully switched to a single-tier system of local self-government, having completely eliminated the settlement level, or to a mixed one, when municipal districts with their rural

settlements remain within the boundaries of the region, and as a result of the transformations of a number of districts and settlements, new municipal districts are created, or this occurs when urban districts are given the status of municipal ones.

The authors made an attempt to systematize the experience of the regions that have already created municipal districts, and to project it onto the territory of the Altai Territory. In the course of the study, a number of legal, organizational, socio-economic aspects of the reform were analyzed, recommendations were developed to adapt both the authorities and the population to the upcoming transformations.

**Keywords:** local self-government, reform, territorial structure, municipality, municipal district.

Важной задачей реформы местного самоуправления (далее — МСУ), одним из этапов которой было принятие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), стала необходимость приближения местной власти к населению и реализации принципа subsidiarity, определенного Европейской хартией местного самоуправления. Законодатель в первоначальной редакции ФЗ № 131 дал определение понятия «муниципальное образование» и 5 его видов, установил вопросы местного значения, введя двухуровневую систему МСУ в сельской, а в 2014 г. — и в городской местности, добавив еще 2 вида — городской округ с районным делением и внутригородской район. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ ввел новый, 8-й вид муниципального образования — муниципальный округ [1]. Это позволило субъектам РФ и местным сообществам выбирать предпочтительную для них одноуровневую, двухуровневую или смешанную систему территориальной организации.

В литературе еще не сложилось однозначного понимания целесообразности создания муниципальных округов, нет четких и научно обоснованных показателей, характеризующих оптимальность территорий новых округов и конкретные признаки муниципальных образований поселенческого уровня, чтобы можно было определенно сделать вывод о целесообразности ликвидации этого уровня МСУ в условиях недостаточности бюджетной обеспеченности. Оценка данной реформы и некоторые ее аспекты рассматриваются в трудах таких авторов, как О. И. Баженова, А. С. Зуйкина, А. В. Ильиных, Е. Н. Лапшина, Д. С. Филипенко, А. Т. Шогенова, Е. С. Шугрина. Ряд авторов — Ю. В. Благов, Е. А. Гуткова, С. С. Кустов, В. В. Меркурьев и др. уделяют внимание достаточно изученной проблеме преобразования (укрупнения) муниципальных образований. Изучают эту тему и алтайские ученые, в их числе Л. А. Капустян, Вал. В. Мищенко, А. Я. Троцковский. Эксперты исследуют исторические, право-

вые, организационные и социально-экономические аспекты реформирования МСУ [2].

Вместе с тем еще недостаточно проработаны вопросы научного обоснования целесообразности изменения территориального устройства, оценки социальных, экономических, управленческих, электоральных и правовых последствий преобразований, которые в дальнейшем можно использовать региональным органам власти при формировании позиции по целесообразности создания муниципальных округов в Алтайском крае.

В связи с этим целью статьи стало изучение опыта внедрения новелл в организацию территориального устройства нескольких субъектов Российской Федерации, поиск ответов на вопрос о том, станет ли муниципальный округ новым способом укрупнения муниципальных образований в нашем регионе. Применение методов анализа правовой базы, обобщения информационных источников, сравнения экспертных оценок и других выводов позволило осмыслить происходящие процессы и сформировать взгляд на новые реформы.

Проведенный анализ показал, что по состоянию на 01.08.2020 в стране из более чем 20 тыс. муниципальных образований насчитывается 109 муниципальных округов, созданных в 18 субъектах РФ. Однако часть регионов еще не проводит и в ближайшей перспективе не планирует организационно-территориальные преобразования по созданию городских и муниципальных округов (Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Татарстан; Брянская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Новосибирская, Пензенская, Рязанская области). Ряд регионов не исключает возможности проведения реформ с учетом длительного переходного периода до 1 января 2025 г., в течение которого планируется изучить опыт «новаторов» и затем принять соответствующие решения (Республика Бурятия, Камчатский и Хабаровский края, Липецкая и Ленинградская области, Ямало-Ненецкий автономный округ); помимо этого они опираются на рекомендации не осуществлять

Таблица 1

### Территориальное устройство субъектов РФ по видам поселений

Субъект РФ	Количество муниципальных образований после реформы
Кемеровская область — Кузбасс	Всего 84, в том числе: 16 городских округов 13 муниципальных округов 5 муниципальных районов 10 городских поселений 40 сельских поселений
Пермский край	Всего 43: 26 городских округов 17 муниципальных округов
Ставропольский край	Всего 33: 17 городских округов 16 муниципальных округов

в 2020 и в 1 полугодии 2021 г. административно-территориальных преобразований. Другие регионы в качестве эксперимента определяют на своих территориях 1–2 пилотных района для преобразования в муниципальные округа и детально прорабатывают возможные эффекты с целью дальнейшей трансляции на другие территории (Красноярский край, Курганская, Орловская области).

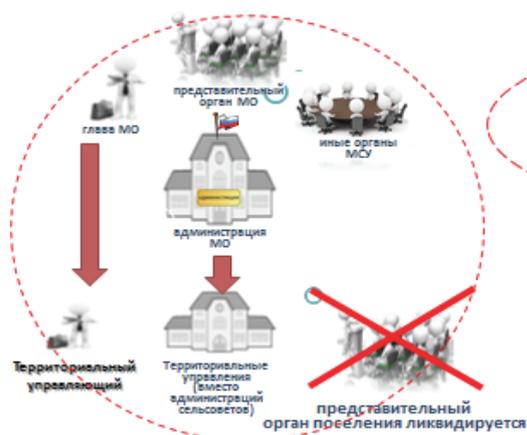
Алтайский край, скорее, относится ко 2-й группе регионов, хотя все чаще на мероприятиях краевого уровня звучат предложения начать процесс преобразований муниципальных районов в муниципальные округа, выделив 1–2 пилотные территории [3].

Остановимся на практике регионов, уже активно приступивших к созданию муниципальных округов. Так, в Кемеровской области — Кузбассе создано 13 муниципальных округов, а в Красноярском крае — 2, в Ставропольском — 16, в Приморском — 17. Два последних региона стали субъектами РФ с одноуровневой системой организации МСУ, где поселенческий уровень ликвидирован полностью.

Примеры территориального устройства 3 субъектов РФ — лидеров по количеству созданных на основе региональных законов муниципальных округов приведены в таблице 1.

Анализ данных, размещенных в СПС «КонсультантПлюс», показывает преобладание округов после ликвидации поселенческого уровня на большей части территории данных субъектов РФ. По этой модели главы и советы поселений прекращают свое самостоятельное существование, формируется один депутатский корпус — Совет муниципального округа. Главы поселений фактически становятся наемными работниками, работодателем которых является глава муниципального округа. На рисунке схематично показан процесс предлагаемых преобразований.

#### Структура органов местного самоуправления муниципального округа (одноуровневая система, аналогична городскому округу)



#### Двухуровневая система местного самоуправления (муниципальный район — сельские, городские поселения)



Схема перехода на одноуровневую систему МСУ

Мотивом проведения реформ в указанных регионах стала возможность повышения уровня их социально-экономического развития. С целью нивелирования социального недовольства населения сельских поселений по поводу ликвидации местных администраций, сохранения доступности

сти и качества предоставления гражданам муниципальных услуг администрации муниципальных округов создают в своей структуре территориальные органы, с возложением на них части функций администрации на соответствующих территориях поселений, утративших свой статус. Предполага-

ется, что созданные территориальные органы должны максимально приблизить к населению органы МСУ. При этом экс-главы бывших администраций, как правило, становятся во главе вновь созданных управленческих структур. Но поскольку представительные органы поселений ликвидируются, количество муниципальных депутатов и, следовательно, выборов, сокращается.

Анализ показал, что в ряде субъектов РФ укрупнение муниципалитетов сопровождается специальной инвестиционной программой региона, предусматривающей финансовую поддержку преобразованных территорий из бюджета субъекта РФ и способствующей росту показателей уровня их социально-экономического развития и доступности услуг для городского и сельского населения. Как правило, программы предусматривают меры финансовой поддержки попавших под реорганизацию сотрудников, прекративших свои полномочия в результате ликвидации органов МСУ на поселенческом уровне; компенсацию расходов на выплату им выходного пособия; компенсацию выпадающих доходов бюджета муниципального округа; дополнительные субсидии на реализацию программ развития преобразованных муниципальных образований. В качестве примера можно привести принятую в Красноярском крае программу по содействию развитию МСУ, направленную на совершенствование его территориальной организации, по которой преобразуемые муниципальные образования получают дополнительное финансирование из краевого бюджета.

По мнению А. С. Зуйкиной, примечательным является опыт Пермского края по финансовой поддержке преобразованных муниципалитетов. Здесь на старте новой реформы краевой парламент принял в феврале 2018 г. закон о финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае, предусмотревший 3 вида финансовой помощи территориям, где запущен процесс укрупнения [4, с. 4]. В соответствии с ним в течение 3-летнего периода заложена возможность субсидирования в размере половины финансового обеспечения программ развития новых муниципальных территорий. Также этим законом предусмотрена компенсация, по которой в местные бюджеты муниципальных районов поступает 22% от региональной доли налога на доходы физических лиц, а в бюджеты городских округов — 17%. Эта норма будет действовать до достижения муниципалитетами дореформенного налогового уровня. Законодательно закреплено и стимулирование за внедрение с 2019 г. инноваций в виде вознаграждения руководителям органов МСУ, в том числе с выплатой выходного пособия уволенным в связи с преобразованиями [4, с. 4].

Несмотря на целый спектр финансового стимулирования преобразованных территорий в регионах, уже создавших муниципальные округа, комплексная оценка социального и управленческого эффекта данных преобразований пока не проведена, поскольку еще не окончено формирование органов МСУ во вновь созданных муниципальных округах.

Переходя к анализу территориальной организации МСУ Алтайского края, необходимо отметить ее характерные особенности:

- большое количество муниципальных образований, существенная часть которых имеет незначительные размеры и малочисленное население;
- неравномерность социально-экономического развития поселений;
- неравномерное распределение ресурсной базы и производительных сил, разная плотность населения, различия по степени развития рекреационной, межпоселенческой транспортной и инженерной инфраструктур.

По мнению Л. А. Капустян, малочисленные поселения, как правило, являются слабыми в экономическом отношении, и им крайне сложно в условиях острой нехватки бюджетных средств исполнять полномочия по решению вопросов местного значения согласно ФЗ № 131 [5, с. 83].

По данным Росстата на 01.01.2020, Алтайский край административно разделен на 10 городских округов и 59 муниципальных районов, 7 городских и 641 сельское поселение. По количеству городских округов и муниципальных районов наш регион стоит на 3-м, а по числу муниципальных образований поселенческого уровня — на 4-м месте в России [7].

Объединение сельских поселений в крае началось в 2007 г. С целью улучшения их экономического положения, повышения качества исполнения полномочий по решению вопросов местного значения самым актуальным способом преобразования стало объединение сельских поселений (малочисленных с более крупными и развитыми). Для приведения границ муниципалитетов в соответствие с изменениями было принято 59 законов края.

Проводимая в крае политика объединения сельсоветов — мера вынужденная, но в результате оказывающая положительное влияние на степень централизации системы муниципального и государственного управления, на процессы модернизации экономики муниципалитетов и региона в целом, на повышение уровня жизни населения. В случае возможного создания муниципальных округов на территориях некоторых районов края также можно говорить об экономических причинах этих процессов, целью которых является сокраще-

ние расходов местных бюджетов на муниципальные органы поселений. Таким образом, тенденция укрупнения муниципальных образований в крае налицо, что создает предпосылки для возможной апробации нового вида преобразований районов в муниципальные округа в регионе.

Проведенный ранее анализ административно-территориального и муниципального устройства Алтайского края на предмет соответствия новым требованиям ФЗ № 131 показал, что городским округом, не соответствующим новым требованиям, предъявляемым к территории, составу и плотности населения городских округов, является город Славгород [6, с. 33].

По данным статистики, численность населения, проживающего в городском округе Славгород, на 01.01.2019 была равна 39442 чел., в том числе городское население составляло 29371 чел., сельское — 10071 чел. [6]. Плотность населения составила 18,5 чел. на 1 км<sup>2</sup> при средней по России — 8,6 чел. на 1 км<sup>2</sup>. На 31.12.2018 общая площадь земель Славгорода составляла 213661 га, из них площадь территорий города — 5332 га, сельских населенных пунктов и иных территорий — 208329 га [6]. Эти данные показывают, что Славгород не соответствует ряду требований, предъявляемых к городскому округу. В частности, размер территорий сельских населенных пунктов и иных территорий округа превышает площадь территории города более чем в 39 раз, в то время как это допустимо не более чем в 2 раза; плотность населения в 2 раза выше средней по России, в то время как закон требует превышения в 5 и более раз.

Таким образом, до 1 января 2025 г. городской округ город Славгород должен быть наделен законом Алтайского края статусом муниципального округа с принятием нового устава. В то же время городской округ, преобразованный в муниципальный, вновь образованным муниципальным образованием не считается.

Поэтому в случае вышеназванного изменения в соответствии с ч. 7.3 ст. 13 ФЗ № 131 [1] основания, необходимые для досрочного прекращения полномочий представительного органа и главы преобразуемого округа, отсутствуют, и данные органы, избранные в соответствии с ранее принятым уставом, полномочны до истечения срока их избрания.

Согласно п. п. «б» п. 10 Постановления Правительства РФ от 07.12.2019 № 1608 «Об организации Всероссийской переписи населения 2020 года» органам власти предписано не осуществлять до конца 1 полугодия 2021 г. преобразования административно-территориальных единиц и муниципальных образований. Поэтому приведение статуса существующих поселений в соответствие с установлен-

ными законом понятиями и требованиями, а также практическая реализация в крае возможных изменений предполагается не ранее 2-й половины 2021 г. Вместе с тем данные рекомендации не препятствуют корректировке регионального законодательства.

Так, Алтайским краевым Законодательным Собранием принят закон от 31.03.2020 № 20-ЗС, повлекший изменения в краевые законы о муниципальной службе и о выборах глав, предусматривающие введение в реестр должностей муниципальной службы в Алтайском крае наименования должностей, устанавливаемых в муниципальном округе, а также урегулировавшие порядок избрания главы муниципального округа. Таким образом, порядок избрания главы нового округа установлен региональным законом о выборах так же, как и для глав муниципальных районов и городских округов.

Представляется, что после создания на территории нашего региона муниципальных округов и преобразования городского округа Славгород в муниципальный округ работа по приведению региональных законов в соответствие с новеллами законодательства будет продолжена. Кроме того, согласно комментариям региональных политиков, к созданию на территории края муниципальных округов вместо районов есть соответствующие предпосылки. Так, 20 февраля 2020 г. на заседании правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» рассмотрена инициатива Залесовского, Петропавловского и Чарышского районов о переходе на одноуровневую форму организации МСУ — муниципальные округа. Из этого следует вывод, что в Алтайском крае необходимость создания нового вида муниципальных образований назрела как с позиции приведения муниципального устройства края в соответствие с законом, так и с позиции возможного внесения соответствующих инициатив органами МСУ муниципальных районов.

Анализируя опыт преобразований муниципалитетов, следует отметить, что не всегда они проходили по замыслу региональных властей и встречали противодействие населения. В случае «запуска» процесса укрупнения муниципалитетов в Алтайском крае протестная активность местных сообществ также возможна. Ведь еще в начале прошлого века, противопоставляя интересы центральной власти и МСУ, В. М. Гессен в своем труде «Вопросы местного управления» написал фразу, которая впоследствии стала крылатой: «Крестьянская жизнь всегда казалась нашей бюрократии темным и загадочным сфинксом — безбрежным морем, в которое опасно пускаться в утлой ладье бюрократической мудрости» [8, с. 119]. Поэтому представляется, что в Алтайском крае целесообразно дать возмож-

ность выступить с соответствующими инициативами тем пилотным районам, которые заручились поддержкой как своего населения, так и сельских представительных органов.

Как уже отмечалось, обсуждение новелл должно проходить активно, с участием представителей власти, различных партий, науки, общественников. В марте 2019 г. в Барнауле на заседании дискуссионно-аналитического клуба «2030» при разнообразии точек зрения все участники сошлись во мнении, что необходим взвешенный и неспешный подход к предстоящим преобразованиям, с учетом местных особенностей и обязательным изучением общественного мнения, ведь цель любой реформы — улучшение качества жизни населения [9].

Необходимо учитывать, что процедура создания муниципальных округов предполагает именно поступление инициатив «снизу», поскольку

на первом этапе необходимо проведение публичных слушаний с целью учета мнения населения преобразуемых территорий, а во-вторых, обязательное получение согласия населения на преобразование, выражаемое решениями практически всех представительных органов поселений и района. Необходимо на стадии принятия таких судьбоносных решений, в каком бы то ни было районе края, предварительно взвешивать риски во всех сферах, будь то бюджетные или налоговые правоотношения, или участие нового муниципального округа в государственных программах, возможные выпадающие доходы местного бюджета округа, управленческие и кадровые проблемы и т. д.

Плюсы и минусы указанной модели МСУ уже отмечаются регионами, где нами изучен ход реформ, данные представлены в таблице 2.

Таблица 2

## Анализ новой модели МСУ

Плюсы и минусы муниципальных округов	
Плюсы:	Минусы:
— экономия бюджетных средств	— возможна протестная активность политических оппонентов в связи с ликвидацией поселенческого уровня
— четко выраженная вертикаль местной власти «глава округа — территориальный управляющий»	— отдаление местной власти и муниципальных услуг от жителей
— уменьшение количества выборов глав и депутатов поселений	— кадровые проблемы, связанные с подбором кандидатов на должности территориальных управляющих, поскольку законодательство о муниципальной службе предполагает требование о высшем образовании для главных и ведущих должностей муниципальной службы
— издание нормативных правовых актов только одним представительным органом и одним главой муниципального образования	— отсутствие у населения на поселенческом уровне самостоятельности в распоряжении бюджетом, а только в пределах сметы, установленной администрацией округа
— повышение уровня ответственности глав муниципальных округов и депутатов представительного органа.	— расходы, связанные с увольнением в связи с ликвидацией либо сокращением штата в связи с ликвидацией администраций сельсоветов

Учитывая планируемые преобразования, считаем целесообразным предложить ряд мероприятий по совершенствованию функционирования муниципальных округов с преобладающим сельским населением.

В целях улучшения качества жизни населения необходимо предусмотреть различные направления поддержки преобразованных территорий на региональном уровне, в частности, разработать систему экономических стимулов, включающую принятие региональной программы для поселенцев, входящих в процедуру создания муниципальных округов, и в ее рамках установить:

- меры финансовой помощи в связи с прекращением полномочий должностных лиц в ре-

зультате ликвидации органов МСУ на поселенческом уровне;

- компенсацию расходов на выплату выходного пособия муниципальным служащим и работникам органов МСУ поселений, уволенным в связи с ликвидацией администраций сельсоветов;
- компенсацию выпадающих доходов бюджета муниципального округа;
- дополнительные субсидии на реализацию программ развития преобразованных муниципальных образований.

Кроме этого, при принятии региональных законов о преобразовании муниципальных районов и сельских поселений в муниципальный округ

предлагается обязать администрацию муниципального округа создать в своей структуре территориальные органы с возложением части функций администрации на соответствующих территориях поселений, утративших свой статус. Это максимально приблизит к населению органы МСУ, что положительно скажется на предоставлении гражданам муниципальных услуг.

Предлагаем учредить должности старост там, где территориальные органы не созданы. Несмотря на то, что этот «общественный уполномоченный» не входит в структуру органов МСУ, возможно предусмотреть финансирование их труда из местного бюджета [10, с. 45]. Растет значимость и территориального общественного самоуправления [11].

Необходимо отметить, что в профильном комитете Государственной Думы Российской Федерации активно обсуждается предложение по установлению в ФЗ № 131 в ряде случаев запрета на упразднение поселений и муниципального района для исключения противоречий с одной из основных целей принятия ФЗ № 131 — по унификации территориальной структуры МСУ для оптимизации разграничения полномочий органов публичной власти различного уровня и упорядочения налоговой и бюджетной системы России.

В развитие критериев к выбору территорий, где целесообразно создание одноуровневой системы МСУ, предлагается законодательно учесть введение ряда признаков:

- наличие в муниципальном районе сельских или городских поселений, где полномочия местных администраций (в условиях их отсутствия) реализуются районной администрацией;
- расположение на территории такого района более 1/3 поселений с доходами бюджетов до 1 млн руб.;
- компактная площадь территории муниципального района (например, до 100 км<sup>2</sup>);
- наличие на территории муниципального района менее 3 муниципальных образований.

Следует подчеркнуть, что исследуемый процесс трансформаций сопровождается роспуском депутатского корпуса ликвидированных поселений и, соответственно, изменением состава активистов и структуры местного сообщества. Поэтому необходимо развивать иные формы, с помощью которых можно совершенствовать процесс взаимодействия между представителями власти и населения. И здесь может пригодиться опыт народных избранников и других общественников, чей потенциал необходимо реализовать для привлечения жителей к решению вопросов местного значе-

ния и развитию территорий. Актуальные формы такого гражданского участия, как ТОС, включенность в реализацию программ поддержки местных инициатив (по инициативному бюджетированию), работа в общественных советах и др. будут способствовать повышению эффективности сфер благоустройства, создания комфортной среды и общественного порядка, ЖКХ, транспорта, дорог и пр. на территориях вновь образуемых муниципальных округов. В октябре 2019 г. на Форуме активных граждан «Сообщество» было предложено внести изменения и дополнения в ФЗ № 131, касающиеся деятельности различных общественных формирований, ведь оценить целесообразность предлагаемых перемен невозможно без учета общественного мнения.

Наиболее действенным методом, на наш взгляд, является всесторонний подход к принятию на региональном уровне решения о создании муниципальных округов путем упразднения существующих поселений и муниципальных районов. В частности, при принятии решения о ликвидации поселенческого уровня и создании муниципального округа в каждом случае целесообразно привлекать к обсуждению и рассмотрению вопросов о территориальных преобразованиях специалистов органов исполнительной власти региона в области экономики и других сферах местного хозяйства. Это необходимо для проведения прогнозных расчетов и подготовки проектов в сфере планируемых изменений (с расчетом эффективности их экономической, инвестиционной, организационной и иных важных составляющих и возможных рисков от реализации намеченных целей).

Предлагаемые меры позволят избежать негативных последствий создания муниципальных округов и снизят риск необоснованной ликвидации ряда поселений. Как верно отмечал В. М. Гессен в своих фундаментальных трудах на тему МСУ еще в начале прошлого века, «преобразовательная реформа — растение, требующее много света, воздуха и тепла; ей не вызреть в затхлом холодном сумраке бюрократических канцелярий» [8, с. 119].

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы. Применительно к созданию новых муниципальных округов в нашем регионе нужно учесть экспертное мнение Е. С. Шугриной, высказанное в 2017 г. в отношении особенностей создания городских округов на основе муниципальных районов. В нем отмечено, что возможность решения экономических проблем за счет создания нового округа на основе муниципального района не является однозначно позитивной [12]. При принятии решений о создании муниципального округа нужны расчеты их эффективности с указанием экономии бюджетных средств от ликвидации поселенче-

ского уровня, тем более что при переводе в новый орган МСУ сотрудников из реорганизованной структуры аппаратные расходы вряд ли заметно сократятся. В регионах такие расчеты, возможно, и проводились, но официально они не опубликованы, что затрудняет оценку их достоверности. С учетом дефицита квалифицированных муниципальных кадров при формировании штата территориальных управляющих неизбежной станет тема наличия у кандидатов высшего образования. Ранее эта проблема в сельских поселениях остро не стояла, поскольку избирательное законодательство позволяет выбирать глав поселений и без высшего образования. Кроме этого встанет вопрос мотивации кандидатов для замещения должности территориального управляющего, поскольку они не будут иметь возможности самостоятельно распоряжаться бюджетом бывших поселений, а только в пределах сметы, установленной администрацией округа.

Еще раз подчеркнем, что целесообразность и эффективность той или иной схемы управле-

ния территорией, оставаясь темой многочисленных дискуссий, зависят от реальной ситуации на местах [13]. Алтайские регионоведы Вал.В. и И.К. Мищенко отмечают, что наряду с численностью населения возможными критериями для преобразования муниципалитетов служат их общий уровень развития, доход, историческая значимость и пр. [14, с. 265].

В 2019 г. в работе А.С. Зуйкиной была подчеркнута вероятность повышения зависимости от регионального центра представительных органов вновь созданных округов при принятии собственных решений [4, с. 27]. Будет ли данное возможное последствие давать положительный социально-экономический эффект или нет от грядущего в Алтайском крае процесса укрупнения — данный вопрос требует дальнейшего исследовательского внимания как авторов данной статьи, так и региональной и муниципальной власти, неизбежно вовлекаемой в процедуру создания муниципальных округов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 20.07.2020 № 241-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. С. 3822.
2. Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Бочкарева Е.А. О некоторых правовых, организационных и социально-экономических аспектах повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3 (91). С. 126–132. DOI: 10.14258/izvasu (2016) 3–23.
3. Мордовин И.И. В ряде районов края есть все предпосылки для создания муниципальных округов. URL: <http://www.akzs.ru/news/main/2020/02/20/19322/>. (дата обращения: 23.08.2020).
4. Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 19–30.
5. Капустян Л.А. Особенности территориальной организации местного самоуправления на уровне сельских поселений // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2007. № 10. С. 25–30.
6. Юдина В.В. О процедуре создания муниципальных округов // Местное самоуправление на Алтае. 2020. № 4 (109). С. 30–34.
7. Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай. URL: [http://akstat.old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/akstat/ru/statistics/altayRegionStat/population/](http://akstat.old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/akstat/ru/statistics/altayRegionStat/population/) (дата обращения: 23.08.2020).
8. Гессен В.М. Вопросы местного управления. С. — Петербург, издание юридического книжного склада «Право», типо-литография А.Е. Ландау, 1904 г. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/5167418/> (дата обращения: 04.09.2020).
9. Мищенко В.В., Лякишева В.Г. Правовые, исторические и организационные аспекты реформирования местного самоуправления (на примере Алтайского края) // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: материалы IV Международной научно-практической конференции / Государственный университет управления. М., 2019. С. 285–288.
10. Юдина В.В. Как назначить старосту // Местное самоуправление на Алтае. 2019. № 8 (105). С. 44–46.
11. Территориальное общественное самоуправление: теория и практика формирования и функционирования: монография / В.В. Мищенко, В.Г. Лякишева, Л.А. Капустян, Я.Н. Мураева; под ред. В.В. Мищенко. Барнаул, 2016. 237 с.

12. Шугрина Е. С. Виды муниципальных образований в Российской Федерации: анализ законодательства и правоприменительной практики // *Правоприменение*. 2017. Т. 1, № 1. С. 79–91.
13. Лякишева В. Г. Особенности реализации муниципальной реформы в городском округе // *Муниципалитет: экономика и управление*. № 2 (11). 2015. С. 5–13.
14. Мищенко В. В., Мищенко И. К. К вопросу о содержании государственной региональной экономической политики в России // *Известия Алтайского государственного университета*. 2010. № 2/1 (66). С. 263–267.

## REFERENCES

1. On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of 10/06/2003 №. 131-FZ (as amended on 07/20/2020 No. 241- FZ) // *SZ RF*. 2003. №. 40. Art. 3822.
2. Mishchenko V. V., Lyakisheva V. G., Bochkareva E. A. On some legal, organizational and socio-economic aspects of increasing the efficiency of local government bodies // *Izvestiya of the Altai State University*. 2016 № 3 (91). Pp. 126–132. DOI: 10.14258/izvasu (2016) 3–23.
3. Mordovin I. I. A number of districts of the region have all the prerequisites for the creation of municipal districts. URL: <http://www.akzs.ru/news/main/2020/02/20/19322/> (date of access: 23.08.2020).
4. Zuikina A. S. Representative bodies of LSG in the context of territorial transformations of municipalities (on the example of the Perm Territory) // *Bulletin of Perm University. Political science*. 2019. Vol. 13. № 4, Pp. 19–30.
5. Kapustyan L. A. Features of the territorial organization of local self-government at the level of rural settlements // *Bulletin of the Altai State Agrarian University*. 2007. № 10. Pp. 25–30.
6. Yudina V. V. On the procedure for creating municipal districts. // *Local self-government in Altai*. 2020 № 4 (109). Pp. 30–34.
7. Official site of the Office of the Federal State Statistics Service for the Altai Territory and the Altai Republic. URL: [http://akstat.old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/akstat/ru/statistics/altayRegionStat/population/](http://akstat.old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/akstat/ru/statistics/altayRegionStat/population/) (date of access: 23.08.2020).
8. Gessen V. M. Local government issues. St. Petersburg, publication of the legal book warehouse «Pravo», typolithography by A. E. Landau. 1904. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/5167418/> (date of access: 09.04.2020).
9. Mishchenko V. V., Lyakisheva V. G. Legal, historical and organizational aspects of reforming local government (on the example of the Altai Territory) // *The role of local government in the development of the state at the present stage: materials of the IV International Scientific and Practical Conference / State University of Management*. M., 2019. Pp. 285–288.
10. Yudina V. V. How to appoint a prefect // *Local self-government in Altai*. 2019. № 8 (105). Pp. 44–46.
11. Territorial public self-government: theory and practice of formation and functioning: monograph / V. V. Mishchenko, V. G. Lyakisheva, L. A. Kapustyan, Ya. N. Muraeva; ed. V. V. Mishchenko. Barnaul, 2016. 237 p.
12. Shugrina E. S. Types of municipalities in the Russian Federation: analysis of legislation and law enforcement practice. // *Law Enforcement*. 2017. Vol. 1, № 1. Pp. 79–91.
13. Lyakisheva V. G. Features of the implementation of municipal reform in the urban district // *Municipality: Economics and Management*. 2015. № 2 (11). Pp. 5–13.
14. Mishchenko V. V., Mishchenko I. K. On the question of the content of the state regional economic policy in Russia // *Izvestiya of Altai State University*. 2010. № 2/1 (66). Pp. 263–267.

Поступила в редакцию: 18.09.2020.

Принята к печати: 27.10.2020.