

Samsonova Diana Andreevna, student; Penza state university of architecture and construction (28, G. Titov St., Penza, 440028, Russian Federation). E-mail: diana.samsonowa2010@yandex.ru

**REALIZATION OF PERSONNEL CAPACITY OF THE BEKOVSKY REGION OF PENZA REGION
AS WAY OF THE SOLUTION OF THE DIFFICULT DEMOGRAPHIC SITUATION**

Abstract

The article deals with the problem of personnel potential, formed in recent years in the regions and municipalities of the Russian Federation, in particular in the Bekovsky district of the Penza region. The cause of labor migration to major cities and the emergence of unemployment at the municipal level is revealed. An analysis of the demographic situation in the Bekovsky district and a forecast of its condition are carried out. Prospective directions of development of agricultural branch in the conditions of reduction of number of able-bodied population are revealed. Proposed and justified projects, the implementation of which will help to consolidate specialists in the countryside and improve the standard of living of the population, as well as bring revenue to the local budget.

Keywords: *demography, personnel, unemployment, potential, economy, infrastructure, rural development.*

УДК 321.015

DOI: 10.22394/2079-1690-2018-1-2-194-198

**ПЕРЕХОД ОТ ДВУХУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ
ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
К ОДНОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЕ В РАМКАХ ГОРОДСКОГО ОКРУГА**

Александров Артём Романович аспирант, Тамбовский государственный технический университет (392000, Россия, г.Тамбов, ул.Советская, 106).
E-mail: liberty1917@gmail.com

Аннотация

В статье анализируется процесс формирования одноуровневой системы местного самоуправления на территории субъектов Российской Федерации. Вместо муниципальных районов с сельскими поселениями, образуются единые городские округа. Пионерами в данном процессе выступает Правительство Московской области.

Ключевые слова: *местное самоуправление, реформа, городские округа, районы, сельские поселения.*

Московский опыт реформы местного самоуправления

С 2015 г. губернатор Московской области Андрей Воробьев на территории региона реализует масштабную реформу местного самоуправления. Вместо муниципальных районов с сельскими поселениями, в каждом из которых выбирались органы местного самоуправления, образуются городские округа – большие города, включающие сельские территории с единой администрацией и советом депутатов. По мнению сторонников реформы, преобразование влечет за собой положительный эффект, помогает сократить расходы на содержание муниципальных служащих за счет сокращения их численности, улучшить качество государственных услуг, привлечь дополнительные инвестиции в экономику муниципального образования.

«Мы ведем преобразование муниципальных образований в городские округа. Мы считаем эту практику правильной, делаем это очень аккуратно, обязательно через общественное обсуждение, через дискуссию в депутатском корпусе и среди населения»

– убежден губернатор Андрей Воробьев [1]. Поддерживают подобные взгляды и отдельные руководители муниципальных образований. «Очевидно, что для нашего района, с населением около 85 тысяч человек, семь местных администраций и столько же советов депутатов – слишком много. Это создает путаницу и для них самих, и для местных жителей, а все острые вопросы приходится решать районной администрации и находить выходы, при этом не имея достаточных полномочий и бюджетов» – считает глава Павлово-Посадский район Олег Соковиков [2].

Противники реформы приводят свои контраргументы, что объединение в городские округа приводит к фактическому уничтожению местного самоуправления. В частности глава Серпуховского района Александр Шестун, заявлял следующее: «Как в любой империи: центр живет богато, а окраины погибают, потому что небольшие населенные пункты на окраине городских округов будут забыты и обездолены» [3]. Реформа вызвала массовые протесты в отдельных муниципальных образованиях. Против нее митинговали депутаты муниципальных районов, в отдельных случаях публичные слушания по реформе сопровождалась стычками с правоохранительными органами [4]. На конгрессе МСУ, который прошел в феврале 2017 г. участники форума обратились к председателю Правительства РФ Дмитрию Медведеву и правоохранительным органам с просьбой провести проверку по многочисленным фактам нарушения прав граждан при реализации реформы в Московской области [5].

Директор Института политического права и управления Алексей Васильев также считает, что политика укрупнения не всегда идет на пользу. «Например, я живу в сельской местности, которая формально включена в город Одинцово. Значит, я плачу налоги по городским ставкам, которые выше сельских. При этом качество инфраструктуры остаётся сельским. Поэтому здесь я вижу только плюсы для глав районов и для губернатора Московской области. И здесь надо понимать, что некоторые главы в результате таких преобразований могут оказаться в уязвимом положении, поскольку новое муниципальное образование – это возможность для губернатора назначить нового главу» – считает Алексей Васильев [6].

Реформа местного самоуправления в Московской области, прежде всего, опиралась на региональное законодательство, были приняты поправки в региональный закон об административно-территориальном устройстве Московской области, которые ввели новый тип муниципальных образований – поселок городского типа областного подчинения [7]. В 2017 г. во втором чтении Государственная Дума ФС РФ приняла поправки в федеральный закон о местном самоуправлении, разрешающие регионам преобразовывать муниципальные районы, сельские поселения и города в большие городские округа [8].

Ранее профильный комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления разъяснял, что концептуальным положением федерального закона о местном самоуправлении является требование об обязательном формировании муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения. «При этом в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 11 Федерального закона территорию поселения (а городской округ – поселение) составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов и другие земли, необходимые для рекреации и развития поселений. Вряд ли исторически сложившейся территорией данного города можно считать

территорию другого города или поселка, находящегося от него на расстоянии в десятки километров» – отмечается в разъяснении комитета[9].

Одноуровневая система

Власти Московской области не одиноки в своих стремлениях создания одноуровневой системы местного самоуправления на территории субъекта. По информации ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ, за период 2016-2017 гг. в Ставропольском крае девять муниципальных районов были преобразованы в городские округа, в Калининградской области три муниципальных района, в Сахалинской и Тверской областях – по одному району [10]. В Чукотском автономном округе городские округа занимают большую часть территории, к примеру, городской округ Эгвекинот по площади превышает территорию республики Болгария, при этом численность населения административного центра в районе 3 тыс. человек [11]. В 2014-2015 годах в Магаданской области 48 муниципалитетов преобразовали в девять городских округов.

В Тамбовской области реализуется политика укрупнения сельских поселений. В 2008 году в Тамбовской области было 309 сельсоветов, через 10 лет спустя, их осталось 234 [12]. За шесть лет (2010-2016 гг.) численность работников органов местного самоуправления региона сократилось на 600 сотрудников [13]. «Тенденция говорит о том, что в первую очередь скукоживаются под видом укрупнения сельские территории, в которых становится всё меньше и меньше населения. Соответственно, размывается инфраструктура наших поселений. Из сел уходят здравоохранение, образование, культурная составляющая. Возможность трудоустройства и надлежащая социальная сфера – вот то, что могло бы помочь сельским территориям» – считает председатель комитета по связям с органами местного самоуправления, общественными организациями и вопросам депутатской этики Тамбовской областной Думы Андрей Жидков[14].

Действительно, многие поселения и муниципальные районы нежизнеспособны по причине недостатка финансовых, имущественных и кадровых ресурсов. Большинство сельских поселений не могут самостоятельно обеспечить работу даже органов местного самоуправления, то есть собственные доходы бюджета не покрывают административные расходы. Сегодня в Тамбовской области 7 городов, 23 муниципальных района, 13 городских поселений и 234 сельских советов. Рассматриваемые территории можно объединить в несколько городских округов, к примеру, Кирсановский городской округ объединит существующие Кирсановский, Уметский и Гавриловский районы. Мичуринский городской округ может стать центром для Петровского, Никифоровского и Мичуринского районов. Моршанский городской округ может поглотить Моршанский, Сосновский и Пичаевский районы и так далее. Одновременно требуется решения вопрос внутригородского деления. Де-факто, районы необходимо преобразовывать в микрорайоны, организовывать на местах эффективные территориальные администрации.

В то же время реформа при низкой плотности населения в Тамбовской области, существенной удаленностью населенных пунктов друг от друга не совсем целесообразна. Укрупнение приведет к окончательному отрыву населения от органов государственной власти и местного самоуправления. Государственные службы переместятся из сельских поселений и небольших городов в административные центры новых городских округов, усилятся процессы по оптимизации социальных учреждений: больниц, образовательных и иных учреждений. Противники подобных изменений называют этот процесс контрреформой местного самоуправления, в том числе, когда отменяются прямые выборы руководителей муниципальных образований. Для сведения, по оптими-

зации социальной инфраструктуры, с начала 2000-х годов в Тамбовской области сокращено школ с 866 до 105 (плюс 355 филиалов). Закрыто в регионе: 97 больниц, 123 поликлиники, 135 ФАПов, 4 санатория [15]. Сокращение количества и доступности социальных услуг заметно ухудшит качество жизни сельских жителей в рамках большего округа.

Относительно недавно мы уже проходили реформу по укрупнению территорий в советское время в годы правления Н.С. Хрущева. Решениями Президиума ЦК КПСС и Совета Министров РСФСР в 1958 году была запущена кампания по реорганизации «неперспективных» населенных пунктов. Впоследствии попытка укрупнения территориального устройства страны была признана ошибочной, нанесшей значительный урон экономическому и социально-демографическому развитию СССР.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания по теме: «Право граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы» призвал руководство страны проработать законодательную базу и механизмы реализации рассматриваемой реформы. Эксперты предупреждают, что действующий подход несет в себе негативные последствия для развития системы местного самоуправления. «При квазимуниципальном характере власти нового городского округа окончательное решение вопросов, затрагивающих судьбу территорий, оказывается сосредоточенным у региональных органов власти. Совет поддерживает мнение специалистов и представителей научной общественности, что такая реформа фактически превращает МСУ в исполнительную власть... В результате практики укрупнения муниципалитетов выхолащивается содержание права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления» – говорится в рекомендациях Совета при Президенте РФ [16].

Исключение поселенческого уровня из системы местного самоуправления, может привести при негативном сценарии к тому, что органы городских округов фактически не будут подотчетны местному населению. Возглавят объединенные городские округа руководители, избираемые не на прямых выборах населением, а назначаемые представительным органом местного самоуправления при участии главы администрации субъекта РФ. Тем самым сформируется единая вертикаль государственной власти при формальной прослойке местного самоуправления в форме городских округов.

При положительном сценарии развития реформы будут существенно сокращены расходы на административное управление, высвободившиеся средства можно направить на решение актуальных вопросов местного значения, это позволит комплексно развивать территории. Процесс урбанизации не остановить, тем самым реформа позволит ускорить процесс формирования городских агломераций, преобразования сельских территорий в городские.

Литература

1. В 2016-2017 г. около 20 муниципальных районов Подмосковья преобразуют в городские округа. URL: <http://www.mskagency.ru/materials/2604679>
2. Власти решили сделать из павлово-посадского района городской округ. URL: <https://360tv.ru/news/vlast/vlasti-reshili-sdelat-iz-pavlovo-posadskogo-rajona-gorodskoj-okrug-78160/>
3. Москву окружают городами. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3136204>
4. В Подмосковье людей загнали в городской округ силой. URL: <http://www.mk.ru/mosobl/2016/12/08/v-podmoskove-lyudey-zagnali-v-gorodskoy-okrug-s-pomoshhyu-rosgvardii.html>

5. Подмосковные чиновники проигнорировали конгресс МСУ. URL: <https://regnum.ru/news/society/2241624.html>
6. Не всем муниципалитетам Подмоскovie выгодно укрупнение. URL: <http://regcomment.ru/opinions/ne-vsem-munitsipalitetam-podmoskovya-vygodno-ukrupnenie/>
7. Андрею Воробьеву разрешили по-новому устроить Подмоскovie. URL: https://www.kommersant.ru/doc/2807080?from=doc_vrez
8. Реформа МСУ: «Целесообразнее упразднить излишнее властное звено». URL: <https://regnum.ru/news/2250175.html>
9. Преобразование муниципальных образований (статья 13). URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Principy-territorialnoj-organizacii-mest/Preobrazovanie-municipalnyh-obrazovaniy-/item/183509/>
10. Превращение сельских районов в городские округа продолжается. URL: <https://www.eg-online.ru/article/363262/>
11. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2017 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/bul_dr/mun_obr2017.rar
12. Число муниципальных образований по Тамбовской области на 1 января 2017 года. URL: http://tmb.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tmb/resources/c23324004e618073b87fbf1a6c8927a0/municip_obr_.pdf
13. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Тамбовской области по ветвям власти. URL: http://tmb.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tmb/resources/94501e804e5e4e4998dcd3a7deadf49/chisl_gos.pdf
14. Есть ли будущее у местного самоуправления? URL: <http://kprf.tmb.ru/home/article/4496-gidkov-08-02-18.html>
15. Тамбовская область провалила «майские указы» президента. URL: <http://www.taminfo.ru/expert/artem-aleksandrov/40274-tambovskaya-oblast-provalila-mayskie-ukazy-prezidenta-https-saltzone-post-10909.html> (дата обращения 31.03.2018 г.)
16. Рекомендации по итогам специального заседания «Право граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы». URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/562/>

Aleksandrov Artem Romanovich, post-graduate student; Tambov state technical University (106, Sovetskaya St., Tambov, 392000, Russian Federation).

E-mail: liberty1917@gmail.com

**TRANSITION FROM TWO-LEVEL SYSTEM OF FORMATION
OF MUNICIPALITIES TO ONE-LEVEL SYSTEM WITHIN THE CITY DISTRICT**

Abstract

In recent years, Russia has seen an active process of forming a single-level system of local self-government in the territory of the country. Instead of municipal districts, rural settlements, formed a single urban district. Pioneers in this process is the government of the Moscow region.

Keywords: *local government, reform, urban districts, districts, rural settlements.*