

УДК 336.145

ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНИРОВАНИЯ И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Баринаева Елена Вячеславовна, канд. экон. наук, преп.

Кирьянчук Вячеслав Евгеньевич, канд. географ. наук, доц.

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж,
Россия, 394018; e-mail: kirianchuk@econ.vsu.ru

Цель: обоснование необходимости использования принципов и факторов социально-экономического районирования и межмуниципального сотрудничества в системе территориальной организации таксонов местного самоуправления России. *Обсуждение:* авторы концентрируют внимание на формировании территориальной организации местного самоуправления отдельного субъекта Российской Федерации (конкретно – Воронежской области) и предлагают концепцию оптимизированной пространственной организации муниципальных районов на основе целевого использования федерального, регионального и местного законодательства, в первую очередь Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». *Результаты:* авторами предложена концепция совершенствования территориальной организации муниципальных районов субъекта Российской Федерации (Воронежской области) в условиях рыночной модели хозяйствования с использованием современных законодательных основ межмуниципального сотрудничества.

Ключевые слова: муниципальное образование, территориальная организация местного самоуправления, социально-экономическое районирование, межмуниципальное сотрудничество, некоммерческие организации, гражданское общество, ассоциации, оптимизация.

DOI: 10.17308/meps.2016.7/1476

Введение

Постановка проблемы совершенствования территориальной организации общества Российской Федерации на макро-, мезо- и микроуровне в

условиях рыночной модели хозяйствования. Необходимость взаимодействия региональной и местной власти, бизнес-структур, институтов гражданского общества в процессе модернизации территориальной организации государственного и муниципального управления.

Известно, что современная территориальная организация Российской Федерации, включающая в себя 9 федеральных округов, 85 субъектов Российской Федерации и более 25 тысяч муниципальных образований, находится в состоянии динамического равновесия, т.е. в процессе превентивного совершенствования границ её таксонов. Сам по себе данный процесс, безусловно, носит объективный характер и отражает экономические, политические и социальные изменения в ходе радикальной смены общественно-экономической формации государства. Однако в процессе формирования территориальных таксонов управления Россия могла бы избежать некоторых системных ошибок, которые и в настоящее время довлеют в системе построения границ территориальных образований и, соответственно, организационных структур территориального управления.

В данной статье авторы концентрируют внимание на формировании территориальной организации местного самоуправления отдельного субъекта Российской Федерации (конкретно – Воронежской области) и предлагают концепцию оптимизированной пространственной организации муниципальных районов на основе целевого использования федерального, регионального и местного законодательства, в первую очередь Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основная часть

Оценка ситуации в системе территориальной организации общества в Российской Федерации с акцентом на Центрально-Черноземный экономический район и Воронежскую область, выявление базовых проблем и недостатков. Обоснование необходимости совершенствования территориальной организации местного самоуправления в регионе на основе принципов социально-экономического районирования и существующей нормативной правовой базы. Представлена концепция инновационной модели административно-территориального устройства Воронежской области.

Нормативной правовой базой для анализа ситуации и выявления проблем в организации территориальной организации местного самоуправления в регионах Российской Федерации послужили: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 28.07.2014г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», постановления органов государственного управления субъектов Российской Федерации о территориальной организации органов местного самоуправления и стратегическом развитии (Воро-

нежская область, Краснодарский край, области Центрально-Черноземного региона и др.).

Современные проблемы и рекомендации по совершенствованию территориальной (пространственной) организации местного самоуправления нашли отражение в работах ряда ученых и специалистов. В их числе: П.М. Алампиев [1], Е.В. Баринаева [3], С.В. Вобленко, П.Р. Корсби, А.В. Усенков [4], А.А. Котов [8], Т.А. Мясникова [9], И.Е. Рисин [11], Т.О. Толстых [12], Ю.И. Трещевский.

В последние десятилетия мы являемся свидетелями существенных преобразований в системе территориальной организации общества Российской Федерации и, соответственно, организационных структур территориального управления. На макроуровне это выражается в укрупнении состава субъектов России путем объединения сопредельных территорий – бывших ранее самостоятельными субъектами России (Пермский, Забайкальский, Камчатский, Красноярский края и др.), а также создании 9 федеральных округов с функциями государственного управления.

На микроуровне также идет процесс оптимизации числа таксонов социально-экономического районирования субъектов Российской Федерации. В последние годы общая численность микрорайонов РФ уменьшилась в процессе реализации реформы местного самоуправления с 32 тысяч до, примерно 25 тысяч единиц, этот процесс спонтанно продолжается и по настоящее время. Укрупнению подвергаются, в первую очередь, сельские поселения.

Одной из основных причин сложившейся ситуации заключается, на наш взгляд, в системной ошибке – недооценке (либо игнорировании) базовых принципов и факторов социально-экономического районирования при определении границ субъектов государственного территориального управления на федеральном уровне и при формировании границ таксонов местного самоуправления внутри субъектов Российской Федерации.

Отмечая прогрессирующую тенденцию восстановления наиболее общего принципа социально-экономического районирования – единства экономического районирования и административно-территориального устройства страны на макроуровне, заметим, что этот процесс практически не коснулся методологии формирования внутрисубъектных границ таксонов местного самоуправления. Фактически современная территориальная организация хозяйства и расселения населения России на муниципальном уровне была осуществлена без должного экономического обоснования, является механическим переложением устаревшей системы районных, сельских и поселковых Советов в новую (рыночную) модель хозяйствования и территориальных социально-экономических отношений.

С принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были установлены правовые, территориальные, организаци-

онные и экономические принципы формирования границ муниципальных образований России (см. гл. 2 Федерального закона). Однако в процессе реализации реформы местного самоуправления базовые принципы дробного экономического районирования остались за чертой внимания органов власти большинства субъектов России, в том числе в областях Центрально-Черноземного района (ЦЧР).

В целях обеспечения репрезентативности данной позиции обратимся к практике формирования муниципальных образований в данном регионе. На сегодня число муниципальных образований ЦЧР выглядит следующим образом: Белгородская область: муниципальные районы – 19, городские округа – 3, городские поселения – 25, сельские поселения – 260; Курская область – соответственно 28, 5, 27, 295; Липецкая область – 18, 2, 6, 315; Тамбовская область – 23, 7, 13, 309; Воронежская область – 31, 3, 28, 445 таксонов. Территориальные преобразования на территории ЦЧР, начиная с 1928 года, касались в основном разукрупнения единой на то время Центрально-Черноземной области на 5 областных субъектов СССР. Что касается таксонов нижестоящего уровня территориального управления, то этот процесс свелся к разукрупнению существующих уездов и волостей в административные районы, городские поселения, поселки городского типа, сельские населенные пункты. В качестве примера наиболее заметных преобразований территориальной организации местного самоуправления ЦЧР можно отметить появление городских округов в Белгородской (Белгородский, Старооскольский, Губкинский), Курской (Курский, Железногорский, Курчатовский, Щигровский), Липецкой (Липецкий, Елецкий), Воронежской (Воронежский, Борисоглебский, Нововоронежский), Тамбовской (Тамбовский, Мичуринский, Рассказовский) областях. В остальном практически все вновь сформированные таксоны местного самоуправления повторяют советскую систему административно-территориального устройства экономического района.

Не является исключением и Воронежская область. Здесь возможность оптимизации территориальной организации местного самоуправления в условиях рыночной модели хозяйствования также была упущена. В области была принята практически без изменений советская система административно-территориального устройства.

Заметим, что отмеченные далее проблемы и недостатки территориальной организации муниципалитетов Воронежской области характерны для других областей ЦЧР.

В частности, не были учтены в полном объеме требования Федерального закона по установлению границ муниципальных образований с учетом пешеходной доступности жителей всех населенных пунктов сельского поселения до административного центра и обратно в течение рабочего дня (глава 2, статьи 11-13 ФЗ – 131 от 06.10.2003 г.). Этот факт зафиксирован в принятых программах и стратегиях долгосрочного социально-экономического

развития большинства муниципальных районов области. Однако необходимая реконструкция границ муниципальных образований (сельских поселений) проведена на сегодня лишь в нескольких муниципальных районах (Семилукский, Поворинский, Грибановский районы). Между тем только по критерию пешеходной доступности в подобной процедуре нуждаются, по данным органов местного самоуправления, все без исключения муниципальные районы. Всего по Воронежской области зафиксировано около 200 проблемных населенных пунктов в 102 сельских поселениях.

Кроме прямых нарушений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в отношении формирования границ муниципальных образований в звене (сельское поселение), обращает на себя факт, что определение границ этих муниципалитетов произошло формально, без должного учета принципов экономического районирования в рыночных условиях хозяйствования. В результате мы имеем на территории области сотни практически изолированных муниципальных образований (сельских поселений), которые осуществляют свою деятельность фактически автономно, без установления должных межбюджетных отношений, прямых хозяйственных и инфраструктурных связей с сопредельными муниципальными образованиями, не используют возможности межмуниципального сотрудничества в едином рыночном пространстве области.

Следует констатировать, что в условиях территориальной разобщенности муниципальных образований области откровенно слабо используются законодательно установленные возможности интеграции финансовых, материально-технических, трудовых и иных ресурсов муниципалитетов разного уровня через институты межмуниципального сотрудничества. В частности, не получают должного развития межмуниципальные хозяйственные объединения по строительству общих инфраструктурных объектов в системе здравоохранения, образования, социальной защиты населения. Практически отсутствует практика создания межмуниципальных хозяйственных организаций в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью Законом от 8 августа 2001 года «О государственной регистрации юридических лиц». Не получила развития возможность создания некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов для решения общих вопросов, например, создания ассоциаций экономического взаимодействия в реальном секторе экономики, противопожарной и экологической безопасности населенных пунктов и т.д. Нормативной правовой основой названных объединений, организаций, фондов могут быть договоры и соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления с одобрения населения.

Некоторыми авторами не исключается такая форма межмуниципального сотрудничества, как участие органов местного самоуправления в создании интегрированных структур в реальном секторе экономики. Например, по мнению А.А. Котова, «Тенденции формирования интегрированных струк-

тур регионального характера должны активно поддерживаться местными органами, которые заинтересованы ... в пополнении доходной части бюджета и улучшении материального состояния жителей территории» [8, с. 6].

Отметим также необходимость совершенствования территориальной организации местного самоуправления в процессе внедрения программно-целевого метода управления социально-экономическим развитием муниципалитетов [3, с. 105-107]. Таким образом, конструктивизм предложений по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления Воронежской области, равно как и других областей ЦЧР, должен заключаться, по нашему мнению, в реализации следующих системных направлений:

- включение современной методологии социально-экономического районирования Российской Федерации в процесс формирования территориальных форм государственного и муниципального управления. При этом должны учитываться следующие принципы социально-экономического районирования:

- укрепление целостности и политической устойчивости государства;
- возможность формирования адекватных рыночным условиям хозяйствования и жизнедеятельности организационных структур территориального управления;

- принцип единства социально-экономического районирования и административно-территориального устройства;

- принципы соблюдения специализации территориальных сообществ в межрайонном разделении труда;

- принцип комплексности развития хозяйства территорий;

- принцип участия межмуниципальных хозяйственных и общественных организаций в решении вопросов жизнедеятельности территориальных образований субъекта РФ;

- упорядочение границ муниципальных образований (в первую очередь, сельских поселений) в соответствии с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131 – ФЗ [глава 2];

- использование в полной мере потенциальных возможностей организации взаимодействия органов местного самоуправления на основе положений Федерального закона № 131 – ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве [гл. 1, ст. 8; гл. 9].

Заметим, что реализация данных предложений включена на межрайонном муниципальном уровне путем формирования в составе Генеральной схемы развития и размещения производительных сил Воронежской области семи планировочных округов, границы которых должны быть установлены на базе комплексного социально-экономического районирования (зонирования) территории.

Проект (модель) формирования территориальных объединений районных муниципальных образований на принципах интегрального социально-

экономического районирования территории области, включающей создание Воронежского, Аннинского, Борисоглебского, Лискинского, Бутурлиновского, Россошанского и Павловского межмуниципальных объединений прилагается (см. картосхему).

Одновременно полагаем, что предлагаемая модель модернизации территориальной организации местного самоуправления должна использоваться в процессе разработки стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2030 г.

В дальнейшем подобной процедуре должны подвергнуться, по нашему мнению, и сельские поселения Воронежской области.



Межмуниципальное объединение	Население	Территория	Промышленность	Сельское хозяйство	Инвестиции в основной капитал	Ввод жилых домов
Воронежский	53,2	12,9	67,2	24,6	79,4	82,6
Аннинский	7,2	15,1	4,4	16,5	1,9	2,4
Борисоглебский	9,9	17,7	4,5	11,2	2,4	2,1
Лискинский	9,2	12,9	6,0	13,1	7,6	7,3
Россошанский	8,2	16,0	12,7	9,9	6,2	1,8
Бутурлиновский	6,9	15,0	3,2	13,8	1,8	2,5
Павловский	5,4	10,4	2,0	10,9	0,7	1,3

Прим.: Основные показатели в процентах к области.

Рис. Картосхема

Заключение

Анализ опыта формирования таксонов государственного и муниципального устройства Российской Федерации свидетельствует о недооценке (либо игнорировании) базовых принципов социально-экономического районирования при определении границ субъектов территориального управления.

Прогрессирующая тенденция восстановления наиболее общего принципа социально-экономического районирования – единства экономического районирования и административно-территориального устройства России на макроуровне практически не получила должного распространения в методологии формирования границ таксонов местного самоуправления. Фактически современная территориальная организация местного самоуправления значительной части субъектов РФ, в том числе Воронежской области, является механическим переложением советских районных, сельских и поселковых Советов в новую (рыночную) модель хозяйствования.

В статье предлагается модель оптимизации системы районных муниципалитетов и сельских поселений Воронежской области, основанная на применении принципов социально-экономического районирования и эффективном использовании законодательно установленных возможностей межмуниципального сотрудничества сопредельных таксонов местного самоуправления.

Проект формирования территориальных объединений районных муниципальных образований области включает в себя создание Воронежского, Аннинского, Борисоглебского, Лискинского, Бутурлиновского, Россошанского и Павловского муниципальных объединений.

Предлагаемая модель оптимизации территориальной организации местного самоуправления должна быть использована при разработке Стратегии социально-экономического развития Воронежской области до 2030 года.

Список источников

1. Алампиев П.М. *Экономическое районирование СССР*. Москва, Экономика, 1963.
2. Атлас Воронежской области. Воронеж, ВГПУ, 1994, 48с.
3. Баринаева Е.В. *Развитие экономической основы местного самоуправления*. Воронеж, ВГПУ, 2014.
4. Вобленко С.В., Корсби П.Р., Усенков А.В. *Введение в «совместное управление»*. Москва, Вече, 2014.
5. Воронежстат: официальный сайт, Воронеж. Доступно: <http://voronezhstat.gks.ru>. (дата обращения: 23.04.2016)
6. Кирьянчук В.Е., Рисин И.Е. *Инновации в системе государственного и муниципального управления*. Воронеж, ВГПИ, 2014.
7. Конституция Российской Федерации. Москва, Наука, 2008.
8. Котов А.А. *Сравнительный анализ формирования и функционирования интегральных структур*. Воронеж, ВГПУ, 2014.
9. Мясникова Т.А. *Организационно-управленческий механизм стратегирования местного развития на основе принципов местного управления // Регион: системы, экономика и управление, 2015, по. 2, с. 88-96.*

10. Рисин И.Е. *Стратегическое планирование регионального развития: современная практика, направления совершенствования*. Москва, РУСАЙНС, 2016, с. 63-71.

11. Рисин И.Е. Схема развития и размещения производительных сил региона как инструмент стратегического управления // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: экономика и управление*, 2005, no. 2, с. 208-210.

12. Толстых Т.О. Инжиниринговая модель формирования человеческого капитала в рамках реализации пространственно-отраслевых проектов // *Современная экономика: проблемы и решения*, no. 2 (74), 2016, с. 67-75.

13. Трещевский Ю.И. Методология и методика экономического анализа конкурентоспособности региона // *Экономический анализ: теория и практика*, 2009, no. 1, с. 35-46.

OPTIMIZATION OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BASED ON THE PRINCIPLES OF ECONOMIC ZONING AND INTER-MUNICIPAL COOPERATION

Barinova Elena Vyacheslavovna, Cand. Sc. (Econ.)

Kiryanchuk Vyacheslav Evgenievich, Cand. Sc. (Geogr.), Assoc. Prof.

Voronezh State University, University sq., 1, Voronezh, Russia, 394018, e-mail: kiryanchuk@econ.vsu.ru

Purpose: justification of the necessity the use of the principles and factors of socio-economic zoning of and inter-municipal cooperation in the system of territorial organization of local self-government taxa in the Russian Federation. *Discussion:* the authors focused on the formation of territorial organization of local self-government of a separate subject of the Russian Federation (particularly – Voronezh region) and offered the concept of optimized spatial organization of municipal districts based on the targeted use of federal, state and local laws, primarily the RF Federal Law "On general principles of organization of local government in the Russian Federation" of November 06, 2003, № 131-FZ. *Results:* we presented the concept of optimizing the territorial organization of the local self-government, adapted to the conditions of the Voronezh region. Optimal model simultaneously includes proposals on the organization of interaction with regional and municipal authorities, businesses, associations and civil society institutions in the framework of the existing legislative inter-municipal cooperation field.

Keywords: municipal formation, territorial organization of local self-government, socio-economic zoning, inter-municipal cooperation, non-profit organizations, civil society, associations, optimization.

Reference

1. Alampiev P.M. [*The economic zoning of the USSR*]. Moscow, Economy, 1963. (In Russ.)
2. [*Atlas of Voronezh region*]. Voronezh, VSPU, 1994. (In Russ.)
3. Barinova E.V. [*The development of the economic basis of local self-government*]. Voronezh, VSPU, 2014. (In Russ.)
4. Voblenko S.V., Korsbi P.R., Usenkov A.V. [*Introduction to the «joint management»*]. Moscow, Veche, 2014. (In Russ.)
5. Voronezhstat. Available at: <http://voronezhstat.gks.ru>. (accessed: 15.07.2016)
6. Kiryanchuk V.E., Risin I.E. [*Innovations in the system of state and municipal management*]. Voronezh, VSPU, 2014. (In Russ.)
7. The Constitution of the Russian Federation. Moscow, Science, 2008.
8. Kotov A.A. [*Comparative analysis of the formation and functioning of the integrated structures*]. Voronezh, VSPU, 2014. (In Russ.)

9. Myasnikova T.A. [Organizational-administrative mechanism of the local development strategy based on the principles local governance]. *Region: systems, economy and management*, Voronezh, Scientific Book, 2015, pp. 88-96. (In Russ.)
10. Risin I.E. [The scheme of development and placement of productive forces of the region as a tool strategic management]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: ekonomika i upravlenie*, 2005, no. 2, pp. 208-210. (In Russ.)
11. Risin I.E. [*The strategic planning of regional developed: modern practice, directions improvement*]. Moscow, RUSINS. 2016. (In Russ.)
12. Tolstyh T.O. [Engineering model of formation of human capital as a part of space-industry projects]. *Modern Economics: Problems and Solutions*, no. 2, 2016, pp. 67-75. (In Russ.)
13. Treshchevskiy Y.I. Methodology and method of economic analysis of regional competitiveness. *Economic analysis: theory and practice*, 2009, no. 1, pp. 35-46. (In Russ.)