

УДК 332.12(470.57)

ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТИ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Орешников В.В., Уляева А.Г., Зиннурова Г.Р.

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН, Уфа, e-mail: VOresh@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы преобразования муниципальных образований в Российской Федерации. При этом основное внимание уделено проблемам объединения муниципальных районов. Проводится оценка взаимосвязи численности населения и уровня социально-экономического развития муниципальных образований региона. Для решения данной задачи отобран ряд показателей уровня развития региона и предложен подход к формированию комплексной оценки с учетом рейтинговых позиций. Представленный подход был апробирован на данных по Республике Башкортостан. На основе полученных результатов установлена взаимосвязь между рейтингом муниципального образования по численности населения и его рейтингом по уровню социально-экономического развития. Данная взаимосвязь может быть достаточно точно описана с применением степенной функции. На следующем этапе проведена оценка возможности укрупнения муниципальных районов Республики Башкортостан. Рассмотрены муниципалитеты с наименьшей численностью населения. Проведена группировка муниципальных районов Республики Башкортостан по численности населения. Установлено, что восемь из них попарно имеют общие границы. Возможность их укрупнения подтверждается анализом площади территории районов, расходов на содержание органов местного самоуправления и инвестиций в основной капитал. В заключении статьи рассматривается комплекс практических вопросов объединения муниципальных районов. Полученные результаты могут быть использованы органами государственного и муниципального управления в рамках решения задач пространственного развития региона.

Ключевые слова: муниципалитет, муниципальный район, преобразование, Республика Башкортостан, численность населения, социально-экономическое развитие

EVALUATION OF THE OPPORTUNITY OF ENLARGING MUNICIPAL AREAS IN THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Oreshnikov V.V., Ulyayeva A.G., Zinnurova G.R.

Institute of Social and Economic Research UFRC RAS, Ufa, e-mail: VOresh@mail.ru

The article discusses the issues of transformation of municipalities in the Russian Federation. At the same time, the main attention is paid to the problems of unification of municipal regions. An assessment is made of the relationship between the population and the level of socio-economic development of the region's municipalities. To solve this problem, a number of indicators of the level of development of the region were selected and an approach to the formation of a comprehensive assessment taking into account rating positions was proposed. The presented approach was tested on data for the Republic of Bashkortostan. Based on the results obtained, the relationship between the rating of a municipality in terms of population and its rating in terms of socio-economic development is established. This relationship can be fairly accurately described using a power function. At the next stage, the possibility of enlarging the municipal regions of the Republic of Bashkortostan was assessed. The municipalities with the smallest population are considered. A grouping of municipal districts of the Republic of Bashkortostan by population was carried out. It is established that eight of them have common boundaries in pairs. The possibility of their enlargement is confirmed by the analysis of the area of the districts, the costs of maintaining local governments and investments in fixed assets. At the end of the article, a set of practical issues of combining municipal areas is considered. The results can be used by state and municipal authorities in the framework of solving the problems of spatial development of the region.

Keywords: municipality, municipal district, transformation, Republic of Bashkortostan, population, socio-economic development

Несмотря на то, что закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» действует с 2003 г., развитие системы местного самоуправления продолжается и на сегодняшний день. Одним из проявлений данных процессов являются продолжающиеся преобразования муниципальных образований (МО). При этом общая тенденция, сложившаяся на сегодняшний день, характеризуется их укрупнением. Если на уровне отдельных поселений (в особенности сельских поселений) данная практика имеет большой опыт и в целом не вызывает трудностей [1],

то в отношении более крупных муниципальных образований сохраняются определенные вопросы. Как правило, происходит не объединение муниципальных районов (МР), а объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение с одновременным наделением его статусом городского округа (более 20 случаев в 2018 г. в России), либо присоединение муниципальных районов к уже существовавшим городским округам («поглощение» муниципального района городским округом) (5 случаев в 2018 г.) [2]. Как результат, ряд регионов России полно-

стью отказались от такого вида муниципальных образований, как муниципальные районы, в 2019 г. таких регионов было 3 – Магаданская, Сахалинская и Калининградская области.

Одним из 17 регионов России, в которых количество муниципальных образований за период 2010–2019 гг. не менялось, является Республика Башкортостан. При этом регион занимает 2-е место в России по общему количеству муниципальных образований, 2-е место по количеству муниципальных районов. Вопрос о необходимости сокращения числа муниципальных районов в данном регионе путем их укрупнения ставился неоднократно и продолжает обсуждаться [3]. Необходимость этого обуславливается как финансово-экономическими причинами на уровне отдельных муниципальных образований, так и потребностью оптимизации системы управления региональным развитием в целом. В связи с этим актуальной целью исследования является определение целесообразности укрупнения отдельных муниципальных районов Республики Башкортостан.

Материалы и методы исследования

Первостепенной задачей, стоящей перед исследователями, при решении вопроса об укрупнении муниципальных образований является обоснование принципиальной целесообразности перехода от менее крупных территориальных образований к более крупным. В частности, противниками укрупнения отмечается, что оно приводит к снижению доступности ряда муниципальных услуг для жителей денной территории, повышению нагрузки на органы местного самоуправления и ряду иных негативных последствий [4]. В связи с этим представляется необходимым оценить степень взаимозависимости распределения муниципальных районов региона по уровню социально-экономического развития от численности населения. При этом охарактеризовать уровень развития одним параметром невозможно, требуется подойти к данному вопросу комплексно и учесть характеристики развития производства, уровень жизни населения и параметры финансового развития муниципального образования. Был сформирован следующий перечень показателей, описывающих различные сферы общественной жизнедеятельности: 1) численность населения муниципального района [5]; 2) среднемесячная начисленная заработная плата; 3) объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ

и услуг собственными силами; 4) инвестиции в основной капитал; 5) оборот розничной торговли; 6) расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления. Для исключения влияния различий в размерах МО представляется целесообразным рассматривать указанные показатели в удельном выражении, например, в расчете на одного жителя муниципального образования.

На следующем этапе исследования предполагается провести определение рейтинга каждого из муниципальных районов по указанным показателям. При этом целью исследования являлось определение не частных соотношений между рассматриваемыми параметрами, а возможность определения соотношения между рейтингом муниципалитета по численности населения и уровнем его социально-экономического развития в целом. В связи с этим определяется среднее значение рейтинга муниципального района по показателям из приведенного ранее списка (за исключением первого). Исследование полученных таким образом двух рядов данных позволит определить наличие или отсутствие взаимосвязи между размером муниципального образования и его развитием.

Представленный подход был апробирован на данных по Республике Башкортостан. В рамках проведенного анализа муниципальные районы региона были ранжированы по численности населения. При этом по всем остальным показателям в целом наблюдалось ухудшение ситуации по мере перехода от районов с большей численностью населения к районам с меньшей численностью населения. Принимая во внимание тот факт, что рассматриваемые показатели выражены не в абсолютной, а в удельной форме, можно сказать, что требование сопоставимости данных выполняется [6]. Переход к рейтинговым оценкам подтвердил полученные ранее наблюдения. При расчете среднего значения рангов муниципалитетов отклонение от соответствующих рангов по численности населения в большинстве случаев не превышало 10 пунктов (в 26 случаях (48%) не превышает 5 пунктов, еще в 12 случаях (22%) не превышает 10 пунктов). При этом среднее отклонение составило 8 пунктов. Несмотря на то, что существенные отклонения являются единичными, было осуществлено сглаживание рядов данных с применением метода скользящей средней. На основе полученных результатов построена диаграмма рассеяния (рис. 1).

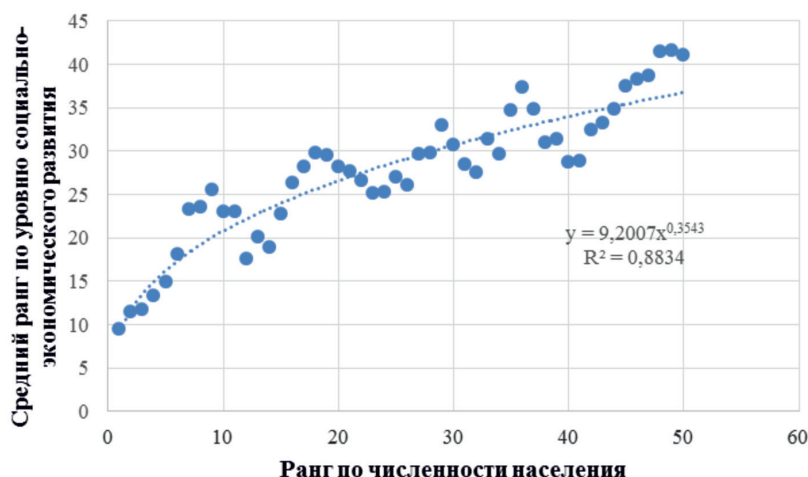


Рис. 1. Распределение рангов муниципальных районов Республики Башкортостан по численности населения и уровню социально-экономического развития

Проведенный анализ показал, что данное распределение может быть достаточно точно описано с применением степенной функции. При этом показатель степени находится в пределах от 0 до 1, что обеспечивает выполнение правила убывающей предельной полезности [7], которое применительно к данной ситуации может трактоваться как уменьшение разрыва в уровне социально-экономического развития между двумя муниципальными районами в рейтинге при переходе от районов-лидеров к районам-аутсайдерам. Однако общая тенденция соответствия рейтинга МО по численности населения его рейтингу по уровню социально-экономического развития подтверждается. При этом, если для районов из первой двадцатки рейтинга можно было говорить о влиянии присутствующих на их территории городских поселений (или влиянии городских округов), то в отношении оставшейся подавляющей части районов такое утверждение было бы некорректным. Экономические и демографические процессы взаимообуславливают друг друга. Данная точка зрения подтверждается исследованиями других авторов [8].

Применительно к муниципальным районам можно рассмотреть несколько сценариев укрупнения. Во-первых, объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных МО. Это вид преобразования официально закреплен в ФЗ-131, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Кроме того,

возможно преобразование муниципального района в городской округ. ФЗ-131 такой вид преобразования не устанавливает, но есть косвенные способы его осуществления через: объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом либо объединение всех поселений муниципального района в одно поселение с последующим его наделением статусом городского округа. Если при преобразовании городской округ перестает соответствовать требованиям по площади, плотности и людности населения, установленным законом, то он наделяется статусом муниципального округа. Перспективы второго способа укрупнения достаточно туманны в силу исторических особенностей развития Республики Башкортостан. Также можно рассмотреть возможность объединения сельских поселений ряда районов с 14 городскими поселениями Республики Башкортостан с последующим изменением статуса на городской округ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры. Однако это требует отдельного большого исследования, учитывающего как социально-экономические, так и нормативные факторы укрупнения [9]. Здесь мы рассмотрим только первый вариант укрупнения – непосредственно объединения двух и более муниципальных районов.

Результаты исследования и их обсуждение

Проведенный анализ показал, что аутсайдерами по уровню социально-экономического развития в Башкортостане

являются муниципальные районы с наименьшей численностью населения. К ним относятся следующие муниципальные районы: Архангельский (17,6 тыс. чел.), Аскинский (18,9 тыс. чел.), Балтачевский (19,0 тыс. чел.), Белокатайский (18,4 тыс. чел.), Бурзянский (16,6 тыс. чел.), Ермакеевский (15,7 тыс. чел.), Зилаирский (14,9 тыс. чел.), Кигинский (17,2 тыс. чел.), Стерлибашевский (18,2 тыс. чел.), Федоровский (17,1 тыс. чел.). Численность населения данных районов как минимум вдвое меньше среднереспубликанского значения, составляющего 38,8 тыс. чел. на один муниципальный район. При этом восемь них попарно имеют общие границы: Аскинский и Балтачевский, Белокатайский и Кигинский, Стерлибашевский и Федоровский, Бурзянский и Зилаирский районы (рис. 2).

Фактически имеет место концентрация территорий с низкой численностью

населения. На рис. 2 красным цветом отмечены муниципальные районы с численностью населения менее половины от среднереспубликанского уровня, оранжевым – от 1/2 до 2/3 от этого уровня; желтым – с близким к среднему значению; синим – выше среднего значения, но не более, чем 1,5 раза; зеленым – выше среднереспубликанского уровня более, чем в 1,5 раза.

При этом численность населения указанных муниципальных образований продолжает сокращаться. Так, если за период с 2010 по 2017 г. население региона в целом сохранилось практически на неизменном уровне, а суммарная численность населения муниципальных районов снизилась на 4%, то в отношении данных десяти районов снижение составило в среднем 11,8% (от 5% в Ермакеевском районе до 19,2% в Аскинском районе).

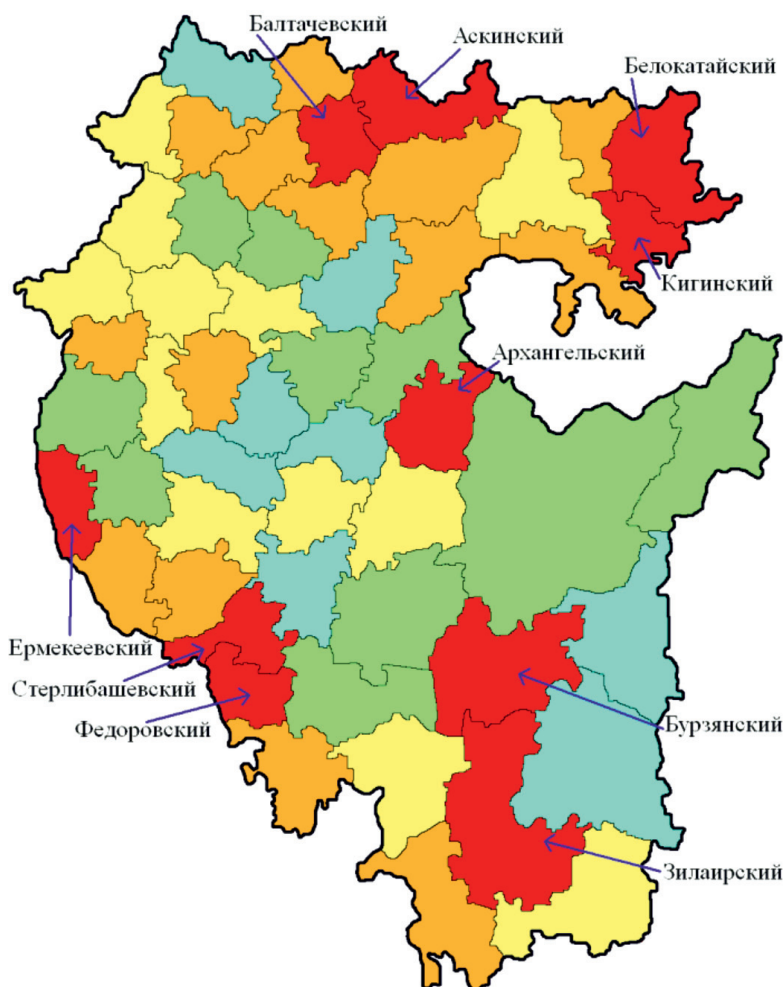


Рис. 2. Группировка муниципальных районов Республики Башкортостан по численности населения

Анализ других параметров развития данных муниципальных образований также подтверждает возможность и целесообразность рассмотрения вопроса о попарном объединении восьми районов с общими границами. В пользу этого, в частности, говорят:

1. Анализ площади данных территориальных образований. Так, три из четырех возможных новых муниципальных районов оказываются более чем в 2 раза меньше по территории крупнейшего существующего на сегодняшний день в Республике Башкортостан района. Суммарная площадь Стерлибашевского и Федоровского районов составит 3,3 тыс. кв. км, Аскинского и Балтачевского – 4,14 тыс. кв. км, Белокатайского и Кигинского – 4,47 тыс. кв. км, Бурзянского и Зиларского – 10,22 тыс. кв. км. При этом крупнейший муниципальный район в регионе (Белорецкий МР) занимает площадь 11,31 тыс. кв. км. Оценка расстояний между населенными пунктами объединенных муниципальных образований позволяет говорить о выполнении условия по транспортной доступности до административного центра в соответствии с требованиями законодательства.

2. Высокие расходы муниципальных бюджетов на содержание органов местного самоуправления в расчете на одного жителя. Практически все указанные районы находятся в верхней половине списка по величине данного показателя (за исключением Белокатайского и Кигинского муниципальных районов – 30-я и 38-я строчки), а 6 из них входят в число 15 наиболее «затратных» в данном смысле районов.

3. Анализ инвестиций в основной капитал. Результаты проведенной группировки муниципалитетов показывают, что имеет место четкое соотношение между численностью населения района и объемом инвестиций в основной капитал на душу населения.

Следует подчеркнуть, что представленный подход позволяет лишь указать на возможные варианты преобразования системы муниципального управления в регионе, но не является гарантией эффективности подобных преобразований. При этом возможны следующие варианты развития событий: 1) объединение носит лишь формальные признаки, экономического взаимодействия не происходит; 2) за счет «вытягивания» менее развитого муниципального образования более сильным происходит незначительное социально-экономическое взаимодействие и выравнивание, сопровождающееся ухудшением ситуации для территории-лидера; 3) существенное социально-экономическое взаимодействие, позволяющее получить синергетический

эффект и повышение уровня развития каждой из рассматриваемых территорий.

Именно повышение эффективности использования ресурсной базы способно повысить качество жизни населения территорий. В данном случае должны рассматриваться все виды ресурсов – финансовые, материальные, трудовые и т.д. В связи с этим до процедуры преобразования целесообразно было бы осуществить условную «проверку» последствий объединения муниципальных районов с помощью инструментария межмуниципального сотрудничества, а именно межмуниципальной кооперации. Она позволяет объединить финансовые и экономические ресурсы муниципалитетов для решения конкретных вопросов местного значения без изменения административного статуса муниципалитетов. Это позволит проверить как эффективность объединения ресурсов, так и готовность органов местного самоуправления к сотрудничеству, а также оценить отношение населения к совместному функционированию муниципалитетов [10].

Заключение

Таким образом, на наш взгляд, на сегодняшний день в Республике Башкортостан имеются достаточные предпосылки для изучения вопроса укрупнения муниципальных районов. При этом должны быть тщательно проанализированы и оценены все позитивные и негативные последствия принимаемых в этом плане решений. Предложенный подход позволил выявить наиболее очевидные направления административных преобразований. Его развитием может стать проведение комплекса модельных экспериментов [11], направленных на оценку финансовых последствий трансформации выбранных муниципальных районов и городских округов в части снижения расходов местных бюджетов на содержание органов местного самоуправления, а также на другие показатели социально-экономического развития муниципальных образований. Полученные результаты могут быть использованы органами государственного и муниципального управления в рамках решения задач развития региона.

Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 17-32-01142-ОГН «Оценка организационно-экономических последствий территориальной трансформации муниципальных образований региона (на примере Республики Башкортостан)».

Список литературы

1. Благов Ю.В. Укрупнение муниципальных образований в новейшее время // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 3. С. 117–124.

2. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru/razvitiye-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 20.11.2019).
3. Климова Н.И., Алтуфьева Т.Ю. Жизненный цикл территории: теоретико-методологический подход к стадийной идентификации и его приложение // *Фундаментальные исследования*. 2017. № 9. С. 189–194.
4. Стрижкина И.В. Укрупнение муниципальных образований – результат реформирования местного самоуправления на Алтае // *Известия Алтайского государственного университета*. 2011. № 2–1 (70). С. 325–330.
5. Кабашова Е.В. Сравнительный анализ демографического старения населения в регионах Российской Федерации // *Ученые записки Российского государственного социального университета*. 2013. Т. 2. № 6 (122). С. 22–27.
6. Мартышенко С.Н. Анализ данных мониторинга социально-экономических процессов в муниципальных образованиях // *Информационные технологии моделирования и управления*. 2012. № 6 (78). С. 506–512.
7. Аитова Ю.С., Орешников В.В. Использование методов экономико-математического моделирования при разработке прогноза развития муниципального образования // *Вестник НИИЭИ*. 2017. № 10 (77). С. 89–99.
8. Строев П.В. Трансформации пространственной структуры России // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2014. № 4. С. 61–70.
9. Атаева А.Г., Орешников В.В. Укрупнение муниципальных образований: тенденции, факторы, математическое обоснование // *Финансовая экономика*. 2018. № 7. С. 3–9.
10. Гайнанов Д.А., Уляева А.Г. Внутрирегиональная миграция как фактор усиления агломерационных процессов // *Научное обозрение. Экономические науки*. 2017. № 5. С. 5–13.
11. Низамутдинов М.М. Концептуальные и методические аспекты задачи моделирования развития территориальных систем муниципального уровня // *Управленческие науки*. 2017. Т. 7. № 2. С. 23–31.