

**Вологдин Сергей Сергеевич**\*,  
*студент Института государственной службы и управления  
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»  
(г. Москва)*

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

В Российской Федерации продолжается процесс выбора оптимальной модели территориальной организации местного самоуправления (далее – МСУ).

В теории муниципального права данная тема получила освещение в работах Е.С. Шугриной<sup>1</sup>, Н.В. Постового<sup>2</sup>, А.Н. Костюкова<sup>3</sup>. А.А. Позаненко описывает негативное восприятие процесса укрупнения сельских поселений местными жителями и рекомендует ввести законодательные ограничения объединения сельских поселений<sup>4</sup>. В то же время Я.Я. Кайль рассматривает процесс объединения муниципальных образований (далее МО) как оптимизацию территориальной организации МСУ<sup>5</sup>, и В.В. Меркурьев как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности<sup>6</sup>.

На практике же, актуальность данной темы подчеркивается неоднозначностью мнений общественности по поводу продолжающегося процесса объединения муниципальных образований Московской области.

Таким образом, стоит особо подчеркнуть дискуссионность данного вопроса, имеющего спорные оценки как среди теоретиков, так и среди практиков.

В рамках столь широкой темы видится актуальным рассмотрение специфики процесса объединения муниципальных образований, в частности, сельских поселений.

Основанием аргументов сторонников укрупнения является экономия средств муниципальных бюджетов на проведении муниципальных выборов, содержании муниципальных служащих и документационном обеспечении муниципальных служащих.

Полагаем, что данный аргументационный ряд актуален в большей степени для крупных поселений, прилегающих к городам и крупным областным и районным центрам. Считаем целесообразным слияние МО в рамках реализации инвестиционных проектов комплексного развития территорий.

Если же поселение территориально удалено от городов и центров, обладает малым количеством населения и низкой плотностью расселения, то последствия объединения с подобными поселениями требуют отдельного внимания, чему и посвящена данная статья.

---

\* © Вологодина С.С., 2016

Рассмотрим динамику изменения числа сельских поселений в Российской Федерации (Рис. 1).

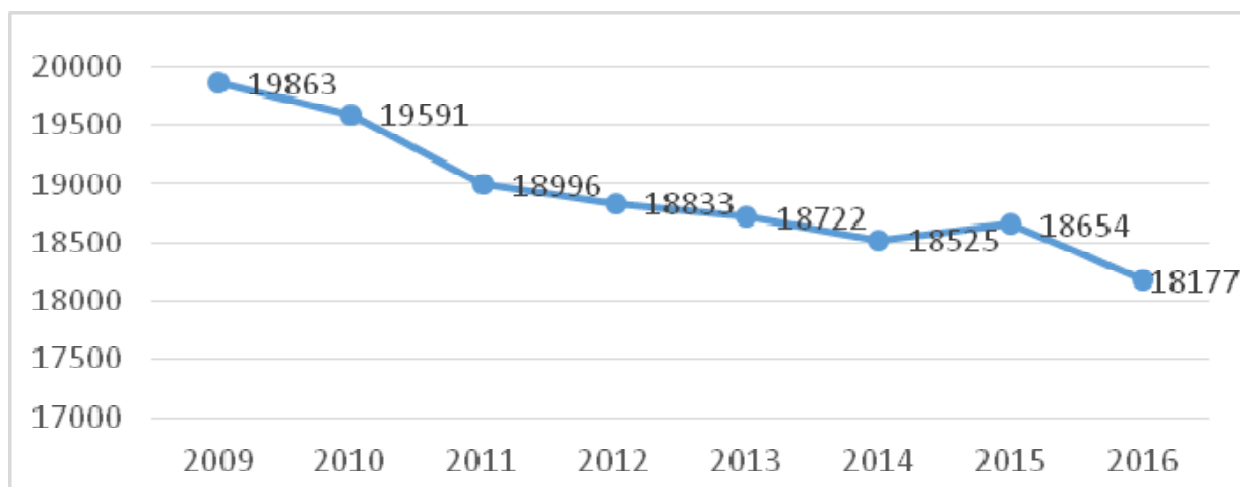


Рис. 1. Число сельских поселений РФ с 2009 по 2016 год. Источник: Росстат

Количество сельских поселений сократилось на 1686 за последние 7 лет. На промежутке 2015-2016 произошла наиболее активная за последние 3 года кампания по укрупнению сельских поселений. Из общего тренда выбивается 2015 год, где видим рост числа поселений на 129 пунктов по сравнению с 2014 годом.

Специфика российского МСУ такова, что администрация и глава поселения должны тесно взаимодействовать с населением что возможно при численности населения менее 2500-3000 человек.

Упрощенные личные контакты являются сильным стимулом к активному участию в местном самоуправлении. При большом территориальном разбросе и низкой плотности населения контактировать трудно, что вызывает размывание сущности местного управления по ФЗ-№ 131 – преобладание прямой демократии над представительной.

Помимо этого, объединение МО, в частности сельских поселений, несет в себе ряд иных спорных вопросов. Перейдём к их рассмотрению.

Укрепление районной/окружной вертикали власти за счет упрощения взаимодействия с одной администрацией нового крупного образования. Последствием является ослабление институтов прямой демократии в укрупненных населенных пунктах. Происходит это из-за сокращения возможностей непосредственного контакта с органами муниципального управления для населения удаленных от центра территорий МО.

Удовлетворенность жителей результатами данного процесса также является дискуссионным вопросом. Слияние двух поселений снижает возможности населения контактировать с представителями муниципальной власти, оперативно решать вопросы местного значения, участвовать в открытых обсуждениях и т.д. Не всегда фокус внимания новой администрации равномерно распределен по новообразованной территории муници-

пального образования, что вызывает недовольство населения нерешенными вопросами местного значения.

Также существует не ограниченная нормативно-правовыми актами возможность при объединении поселений упразднить должности муниципальных служащих на местах и перенести центры оказания муниципальных услуг в администрацию укрупненного МО. Данный факт снижает доступность услуг и населению приходится добираться до органов МСУ самостоятельно, либо с помощью общественного транспорта.

Эффективным решением данной проблемы считаем обязать центральные администрации объединенных МО содержать на полном окладе минимум одного специалиста с полномочиями оказания большинства необходимых населению государственных и муниципальных услуг.

Если поселение труднодоступно, то специалист должен взять на себя посредничество при оформлении необходимых документов. Раз в неделю он будет собирать документы, оформлять и привозить их обратно с оплатой транспортных расходов из бюджета МО. Это позволит минимизировать поездки жителей пункта в центральную администрацию и нивелировать некоторые негативные моменты объединения.

Другим вариантом решения проблемы участия населения удаленных от местонахождения органов МСУ территорий МО является разработка систем муниципального электронного правительства. Развитие доступности электронных муниципальных услуг снимет необходимость поездок в центральную администрацию по этим вопросам и упростит процесс коммуникации с органами МСУ. Данный вариант требует крупных финансовых затрат и в большей степени подходит для поселений, объединяемых с крупными городами и областными\районными центрами.

В ФЗ №-131 от 6 октября 2003 при определении границ поселения рекомендуется учитывать фактор пешеходной доступности, тогда как экономический потенциал образуемых территорий не учитывается. Создается ситуация, когда поселение остается без источников доходов для исполнения местных обязательств. Вследствие этого формируется зависимость от межбюджетных трансфертов, что снижает самостоятельность МО. Поэтому считаем целесообразным при слиянии двух МО учитывать экономический потенциал и возможность самостоятельного финансирования вопросов местного значения.

Финансовые ресурсы двух объединяемых поселений консолидируются, однако площадь территорий, требующих финансирования, остается той же в обоих поселениях. При этом, в связи с сокращением количества служащих и их сосредоточению в центральной администрации, органам МСУ становится сложнее равномерно учесть интересы жителей, объединенных МО.

Решением этой проблемы видится определение порядка расходования муниципальных бюджетов. В первую очередь должны решаться общие для объединенного МО проблемы, а оставшаяся часть средств должна про-

порционально количеству населения распределяться на развитие территорий внутри МО.

Таким образом, острые углы проблем объединения муниципальных образований, в частности сельских поселений, возможно сгладить при учете интересов населения, экономического потенциала новообразованного МО, равномерного распределения точек внимания при финансировании развития территорий и обеспечения населения легкодоступными способами получения государственных и муниципальных услуг.

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. – М., 2014. – С. 112.

<sup>2</sup> Постовский Н.В. Муниципальное право. Учебник. – М., 2015. – С. 211.

<sup>3</sup> Костюков А.Н. Муниципальное право. – М., 2012. – С. 132.

<sup>4</sup> Позаненко А.А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – №1. – С. 168.

<sup>5</sup> Кайль Я.Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – №18. – С. 13.

<sup>6</sup> Меркурьев В.В. Укрупнение муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Вестник КемГУ. – 2014. – №1. – С. 254.

**Геворкян Алёна Геннадьевна\***,  
*студентка юридического факультета  
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский  
университет имени академика С.П. Королева»  
(г. Самара)*

## **ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Законность – основной принцип существования и развития правового государства и демократического общества. В доктрине под законностью понимается неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями.

Законность в государственном управлении выражается как «точное и единообразное понимание и исполнение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управле-

---

\* © Геворкян А.Г., 2016