ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, ИДЕОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА

STATE AND CIVIL SOCIETY, IDEOLOGY AND POLITICS

Развитие территорий. 2023. № 1. С. 35—42.
Territory Development. 2023;(1):35—42.

Государство и гражданское общество, идеология и политика

Научная статья

УДК: 334.71+334.75

DOI: 10.32324/2412-8945-2023-1-35-42

ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ОПРОСА ГЛАВ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Александр Васильевич Новокрещёнов¹, Татьяна Юрьевна Морозова²

^{1,2} Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Российская Федерация

Автор, ответственный за переписку: Александр Васильевич Новокрещёнов, novokreshchenov-av@ranepa.ru

Аннотация. В статье анализируются результаты экспертного опроса глав сельских поселений Новосибирского района Новосибирской области по вопросам, связанным с очередной реформой местного самоуправления, предполагающей включение местного самоуправления в единую систему публичной власти и упразднение городских и сельских поселений. Авторы обращаются к теориям местного самоуправления, опыту муниципального строительства в дореволюционное и советское время и приходят к выводу о необходимости возврата к формированию местного управления на основе государственной теории. Однако это не означает игнорирование положительного опыта муниципального строительства в последние годы. Результаты опроса глав муниципальных образований подтверждают данную точку зрения.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, теория местного самоуправления, территориальная организация, сельское поселение, глава муниципального образования

Благодарности: авторы выражают глубокую благодарность Сергеевой Татьяне Николаевне, первому заместителю главы администрации Новосибирского района Новосибирской области, за всестороннюю организационную поддержку в проведении исследования.

Для цитирования: Новокрещёнов А. В., Морозова Т. Ю. Городская агломерация в единой системе публичной власти (по результатам опроса глав сельских поселений Новосибирской области) // Развитие территорий. 2023. № 1. С. 35—42. DOI: 10.32324/2412-8945-2023-1-35-42.

State and civil society, ideology and politics

Original article

URBAN AGGLOMERATION IN THE UNIFIED SYSTEM OF THE PUBLIC AUTHORITY (BASED ON THE RESULTS OF THE SURVEY OF THE HEADS OF THE RURAL SETTLEMENTS OF THE NOVOSIBIRSK REGION)

Alexander V. Novokreschenov¹, Tatyana Yu. Morozova²

^{1,2} Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russian Federation

Corresponding author: Alexander V. Novokreshchenov, novokreshchenov-av@ranepa.ru

Abstract. In article analyzes the results of expert survey of heads of rural settlements of Novosibirsk area of Novosibirsk region on the questions connected with the next reform of the local government, assuming inclusion of the local government in uniform system of public authority and abolition of urban and rural settlements. The authors address the theories of local government and the experience of municipal construction in pre-revolutionary and Soviet times, and conclude that it is necessary to return to the formation of local government on the basis of state theory. However, this does not mean that the positive experience of municipal construction in recent years should be ignored. The results of the survey of heads of municipalities confirm this point of view.

Keywords: local government reform, local government theory, territorial organisation, the rural settlement, the head of Municipal Formation

Acknowledgments: The authors express their deep gratitude to Tatyana Nikolaevna Sergeeva, First Deputy Head of the Administration of the Novosibirsk District of the Novosibirsk Region, for all-round organizational support in the study.

For citation: Novokreshchenov A.V., Morozova T.Y. Urban agglomeration in the unified system of the public authority (Based on the results of the survey of the heads of the rural settlements of the Novosibirsk region). *Territory Development*. 2023;(1):35—42. (In Russ.). DOI: 10.32324/2412-8945-2023-1-35-42.

Введение

Понятие «публичная власть» и раньше широко использовалась авторами публикаций, когда надо было говорить одновременно и о государственной власти и местном самоуправлении [1 ; 2]. Вместе с этим понятием использовались такие, как «централизация власти», «вертикаль власти». Сущность этих понятий сводилась к тому, что местное самоуправление неотделимо от государственной власти и, несмотря на декларируемую самостоятельность, должно знать свое место в общей структуре государственного устройства. Вопрос о месте местного самоуправления в общей структуре государственного устройства стоит на повестке дня с самого начала муниципального строительства в постсоветской России. Сначала была попытка перенести положения Европейской хартии местного самоуправления на российскую почву, но, когда стало ясно, что живой социальный организм отторгает чужеродный социально-политический институт, начались попытки реанимировать советскую модель с ее жесткой централизацией, государственным влиянием на все сферы жизни муниципальных образований. Наконец, в декабре 2021 г. выходит Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (Проект закона). Проект закона радикально меняет основные положения действующего законодательства и прежде всего в части формирования органов местного самоуправления и его территориальной организации.

В скором времени после того, как Государственная Дума рассмотрела в первом чтении проект данного закона, вызвавшего острые дискуссии среди депутатов и среди муниципальной общности, нами был проведен экспертный опрос глав муниципальных образований сельских поселений Новосибирского района Новосибирской области с целью выявления их отношения к Проекту закона и, в частности, к вопросу об упразднении городских и сельских поселений. Полученные результаты опроса, наши выводы и рекомендации были представлены руководству муниципального района. В настоящее время дальнейшее рассмотрение Проекта закона приостановлено в связи с известными международными обстоятельствами. Но исходя из того факта, что в январе 2023 г. Государственная Дума Российской Федерации приняла решение о выходе из Европейской хартии местного самоуправления, можно с уверенностью сказать, что курс на дальнейшее укрепление связей государственной власти и местного самоуправления будет продолжен.

Теоретико-методологические основания.

Чтобы понять причины, обуславливающие очередную реформу местного самоуправления, следует обратиться к истории муниципального строительства в нашей стране, ибо эта реформа не первая и она имеет все те же теоретико-правовые обоснования. Еще в XIX в. юристы и практики — государственные чиновники остро дискутировали на эту тему. Существуют научные теории местного самоуправления, среди которых до сих пор актуальными являются две: общественная и государственная [3 ; 4]. Общественная, или общественно-хозяйственная, теория рассматривает местное самоуправление как самостоятельную власть, на равных взаимодействующую с государством. Сторонники этой теории ссылаются на то, что община, составляющая ядро местного самоуправления, возникла раньше государства, более того, именно общины создали государство исходя из своих интересов, а следовательно, государство должно служить их интересам [5]. Конечно, это упрощенное толкование данной теории, но суть состоит именно в этом. Наряду с общественной теорией тоже в XIX в. возникла так называемая государственная теория местного самоуправления [6], сторонники которой и в России и за рубежом утверждали обратное. По их мнению, местное самоуправление, безусловно, есть, оно необходимо, но оно не может быть полностью самостоятельным, поскольку нет каких-то исключительно местных дел, все дела, касающиеся жизнеобеспечения народа, государственные, но решаться они должны на местном уровне, а местное самоуправление в этом случае есть нижнее звено государственной власти. Эту мысль в лаконичной форме раскрыл известный ученый XIX в., академик В. П. Безобразов: «...истинные органы самоуправления, возникнув на общественной основе под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными, а для этого должны входить, как звенья, в общую систему власти и управления в государстве» [6]. В свое время земство пытались построить на базе общественной теории, но уже в 1890 г. по разным причинам были вынуждены его реформировать и встроить в вертикаль государственной власти. Эта реформа 1890 г. в нашей истории получила название антиземской реформы.

Что касается советской власти, то она уже с середины 1920-х гг. была построена как единая государственная власть снизу доверху [7 ; 8]. То есть до самого последнего времени своего существования все уровни советской власти, начиная с сельских советов и заканчивая Верховным Советом СССР, были органами государственной

власти. Характерными признаками советской власти были строгое подчинение нижестоящих уровней вышестоящим и финансирование жизнедеятельности населения местных советов на основе сметы расходов, формируемой плановыми органами по нормативам из средств государственного бюджета страны. Здесь еще следует добавить, что существенный вклад в развитие социальной сферы территорий осуществляли сельских советов образовывались на основе территорий колхозов и совхозов. Другими словами, территориальная и производственно-экономическая база лежали в основе создания местных советов [9].

В начале 1990-х гг. вся эта социально-экономическая территориальная конструкция местных советов практически без изменения была положена в основу создания местного самоуправления. Причем построить местное самоуправление попытались на основе принципов, вытекающих из общественной теории. Разумеется, ничего из этого не получилось. В 2003 г. была предпринята первая реформа местного самоуправления. С учетом, казалось бы, всех ошибок приняли Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и он не выдержал испытания временем. Началось внесение поправок в различные статьи закона, и к началу 2022 г. таких поправок было уже больше тысячи. Иначе и быть не могло, поскольку была предпринята попытка на экономической, социальной и территориальной основах, доставшихся от местных советов, создать принципиально новый социально-политический институт. Поправки все больше приводили к централизации власти, к включению местного самоуправления в государственную вертикаль. Известный русский историк С. М. Соловьев писал: «Новая эпоха может иметь непосредственное отношение только к эпохе близкой; новое начало получает непосредственное свое питание от начала того, что перед ним выработалось» [10]. А выработалась, как известно, советская власть.

Продолжать вносить поправки в действующий закон уже стало невозможно, требовалось радикальное изменение понимания сущности местного самоуправления. Уже в 2020 г., когда были внесены изменения в Конституцию Российской Федерации, стало ясно, в каком направлении будет меняться местное самоуправление. Конституционно установлено понятие «публичная власть» как единство государственной власти и местного самоуправления. А в январе 2022 г. в первом чтении был рассмотрен Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Проект закона, радикально меняющий территориальную организацию местного самоуправления, структуру и способы формирования органов местного самоуправления, характер взаимодействия с органами государственной

власти и целый ряд других положений, вызвал ожесточенную дискуссию как в Государственной Думе, так и в обществе в целом, особенно среди тех, кто имеет прямое отношение к затрагиваемым в проекте закона положениям [11 ; 12]. Рассмотрим, как эти положения проекта закона восприняты главами муниципальных образований поселений, само существование которых проектом закона не предусматривается.

Методика и результаты эмпирического исследования. Новосибирский муниципальный район — не типичный район для Новосибирской области. Но он является типичным для пригородных районов столиц субъектов Российской Федерации, поскольку в территориальном отношении почти все они устроены примерно одинаково. Это пригородный район, окружающий столицу субъекта Федерации. Мнения глав поселений этого района относительно реформы местного самоуправления с большой долей вероятности можно экстраполировать и на другие пригородные районы субъектов Федерации. Новосибирский район — самый крупный район Новосибирской области и по занимаемой территории и по численности населения. В составе района 18 поселений, в том числе 17 сельских и одно городское. Всего в районе проживает 147 850 человек. Нами был проведен экспертный опрос глав муниципальных образований, в котором приняли участие все 17 глав сельских поселений. Опрос проводился двумя методами: онлайн-опрос и методом глубинного интервью по широкому кругу вопросов, касающихся как личной жизни интервьюируемого, так и его отношения к действующему законодательству, проекту закона, практике муниципального управления, взаимодействию с органами государственной власти, районной администрацией. Кроме того, использовался статистический анализ, социологическое наблюдение.

Численность населенных пунктов и жителей в них неравномерно распределено между поселениями. Это результат советского наследия. Муниципальные образования поселений создавались на базе сельсоветов, а сельсоветы — на базе территорий совхозов. Наименование сельских поселений «сельсовет» сохранилось до сих пор. Численность жителей в поселениях колеблется от 1 922 (Плотниковский сельсовет) до 16 346 человек (Криводановский сельсовет). Существенно различаются сельские поселения и по бюджетной обеспеченности.

Высокая бюджетная обеспеченность сельских поселений не всегда рассматривается районной администрацией как исключительно положительное явление. Дело в том, что в соответствии с действующим законодательством муниципальные образования поселений самостоятельны, они не находятся в прямой зависимости от районной администрации. Но по результатам опроса все главы заявили, что большинство сложных вопросов они решают совместно с районной администрацией. Однако самодостаточный бюджет и близость к городу, к органам государственной

власти побуждают некоторых глав самостоятельно решать различные вопросы непосредственно с федеральными и региональными органами государственной власти в обход районной администрации. Появился даже неофициальный термин «поселенческий сепаратизм». Отношения усугубляются, когда у поселения самодостаточный бюджет, а у района глубоко дефицитный, к тому же если поселение располагает богатыми земельными и другими природными ресурсами. Существенное значение имеет еще одно различие между поселениями — степень географической близости к городу. Ряд поселений района имеют общие границы с городским округом. Проблему территориальной организации мы подробно рассмотрим ниже, здесь лишь заметим, что до 80 % жителей населенных пунктов многих поселений работают в городе. Таким образом, поселения имеют существенные различия, что не может не повлиять на отношения к предстоящей реформе местного самоуправления.

Главы муниципальных образований в данном исследовании выступают в двух ипостасях: с одной стороны, как эксперты, но это лишь по очень узкому кругу вопросов, а с другой — по преимуществу как заинтересованные лица, ибо от того, каким будет окончательная версия закона, зависит их личная перспектива. В этом отношении их мнение весьма интересно.

Из глав, принявших участие в опросе, 15 замещают эту должность впервые, причем 10 глав работают на этой должности менее двух лет, т. е. это новички, не имеющие достаточного опыта и пока еще не отвечающие за социально-экономическое состояние муниципалитета. Больше пяти лет, т. е. уже не первый срок, замещают эту должность лишь главы Верх-Тулинского и Раздольненского сельсоветов (заметим, самого богатого и самого бедного сельсоветов). Как главы оказались на этих должностях?

Как известно из Федерального закона № 131-ФЗ существует 5 способов формирования должности главы муниципального образования сельского поселения, в том числе на сходе граждан путем прямого голосования, на всеобщих муниципальных выборах, на выборах депутатами из своего состава и на выборах депутатами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Выборы на сходе граждан практикуются только в малочисленных (менее 100 человек) сельских поселениях. Таковых в данном районе нет. Что касается других способов, то предпочтение отдано последнему — из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Именно с помощью этого способа и сформированы должности всех глав поселений. Однако такой способ не является их собственным выбором. Такое решение принимается вышестоящими органами. Как известно из Федерального закона № 131-ФЗ, состав конкурсной комиссии формируется на 50 % депутатами поселения, а другие 50 % формирует глава муниципального района. Победители конкурса, а их должно быть не менее

двух, предстают перед депутатами. Один из них избирается главой муниципального образования, который в соответствии с указанным законом также исполняет полномочия главы администрации. Практика показывает, что, как правило, отдается предпочтение тому кандидату, на которого указал глава района. Что касается второго кандидата (он получил название, причем не только в Новосибирской области, технический кандидат), то здесь у организаторов выборов возникают трудности: никто не хочет участвовать в этой фикции.

На основе данной технологии избраны все главы, но это не означает, что все они считают этот способ предпочтительным. Предпочтительным его считают 10 глав, а 7 отдают предпочтение избранию на всенародных выборах. К числу последних относятся те самые новички, которые хотели бы получить власть и полномочия от носителя власти — населения, а не от вышестоящего начальства. Тем и отличается местное самоуправление от местного управления. От кого глава поселения получил властные полномочия, тому и служит: если выбор сделало население, то населению, если глава района, то главе. Но здесь есть один кадровый нюанс, характерный еще для номенклатурных времен: кто приложил руки к назначению того или иного руководителя, тот и отвечает за качество и эффективность его работы. Проект федерального закона предлагает, теперь уже в отношении формирования глав городских и муниципальных округов, еще более простую схему: отказываться от конкурсов, а сразу на голосование депутатов выносить не менее двух кандидатур, предлагаемых губернатором. Опять же возникает вопрос: кто будет нести ответственность за неудачно избранного главу округа, депутаты или губернатор? Ответ очевиден. Что касается глав поселений, то в соответствии с проектом закона вопрос о выборах вообще не встает.

Как уже было сказано, мнения глав, их видение перспективы развития территории во многом зависит от социально-экономического положения поселения, его структуры и географической близости к областному центру. С точки зрения бюджетной обеспеченности все поселения можно разделить на три группы, условно назовем их «бедные», «средние» и «богатые». К первой группе относятся поселения, где собственные доходы в бюджете составляют менее 50 %. Таковых поселений пять, причем среди них есть такие, у которых эта цифра менее 30 %, и даже менее 10 %, поселений средней бюджетной обеспеченности (от 50 до 80 %) тоже пять и богатых (от 80 до 100 %) — семь. Эти различия связаны с целым рядом обстоятельств. Прежде всего с тем, что муниципальные образования создавались на базе совхозов, которые сильно различались своими экономическими показателями. Кому досталось хорошее наследство, у того шансов подняться было больше, и наоборот, на базе нищего совхоза создать преуспевающее муниципальное образование трудно. Нельзя, конечно, исключать и такие факторы, как наличие и эффективное исполь-

зование ресурсно-сырьевой базы, инвестиционной привлекательности и главное — эффективный менеджмент самой администрации. Одной из основных причин готовящейся реформы местного самоуправления является низкая бюджетная обеспеченность поселений, а посему и их упразднение. Данные опроса глав поселений показывают, что, несмотря на то что бедные поселения в районе есть, все 100 % глав заявляют о том, что возможности для увеличения бюджетной обеспеченности у них имеются, причем 47 % говорят об этом с полной уверенностью, а 41 % заявляют, что бизнес на их территориях развивается успешно. Хотя, по мнению остальных, значительной динамики в развитии бизнеса не происходит, но и спада активности тоже нет.

Состояние жизнеобеспечивающих сфер, таких как медицина, транспорт, коммунальное хозяйство, торговля, бытовое обслуживание, образование, культура, телефонная связь и интернет, большинство глав по пятибалльной шкале оценили как удовлетворительное. Проблем особой остроты не ощущают ни главы, ни рядовые жители. Действительно, все обстоит на приемлемом уровне, тем более что рядом областной центр, где при необходимости каждый может решить свою проблему. Существенной, по мнению опрошенных глав администраций, является проблема занятости. Только 12 % опрошенных сказали, что рабочих мест хватает всем желающим, 41 % отметили, что рабочих мест не хватает, причем не хватает главным образом рабочих мест с «хорошей» заработной платой (35 %) и рабочих мест по востребованным специальностям. Близость города позволяет жителям сел и поселков самостоятельно решать и эту проблему. Процент жителей поселений, работающих в городе, зависит от близости к областному центру, наличия удобных транспортных коммуникаций и колеблется от 6 до 90 %, в среднем по району 65 % работоспособного населения работает в Новосибирске. Все это говорит о том, что пригородный район — удобное место для проживания. Не случайно численность населения неуклонно растет, причем во всех муниципальных образованиях поселений.

Ключевым вопросом реформы является территориальная организация местного самоуправления. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного населения в единой системе публичной власти» устанавливает городские и муниципальные округа и дает им следующие определения: «Городской округ является муниципальным образованием, в состав территории которого входит один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее $\frac{2}{3}$ населения городского округа, при этом в состав территории городского округа могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...». Таким образом, в соответствии с проектом закона в состав городского округа в принципе могут

войти все населенные пункты Новосибирского района и не только.

«Муниципальным округом является муниципальное образование, не соответствующее требованиям в доле населения, проживающего в городских округах». Другими словами, муниципальный округ — это муниципальное образование, в котором проживает большинство сельского населения. Следует добавить, что муниципальный округ не предполагает двухуровневой конструкции, т. е. поселения как таковые упраздняются.

Данная реформа имеет два основания. Первое заключается в том, что поскольку в большинстве случаев сельские поселения, сформированные на колхозно-совхозной основе, в рыночных экономических условиях не имеют возможности сформировать самостоятельную финансово-экономическую базу и находятся в зависимости от бюджетов более высокого уровня, то целесообразно сформировать крупные муниципальные образования, объединив все финансово-экономические возможности поселений в один муниципальный округ, что позволит усилить инвестиционную привлекательность и повысит эффективность вследствие централизованного управления территорией.

А второе связано с глобальными процессами реорганизации пространственного расселения. В результате урбанизации, дезурбанизации понятия города и деревни утрачивают традиционный смысл, род деятельности жителей населенных пунктов, образ жизни посредством цифровизации унифицируются, сами населенные пункты только формально относятся к категории города или села, трудно различить, где кончается город и начинается село. Особенно характерно это для Новосибирска и Новосибирского района, преимущественное большинство жителей сел которого работают в городе. Можно ли их называть крестьянами? А многие сотни тысяч горожан имеют собственные земельные участки в загородной зоне и выполняют сельхозработы наравне с селянами. Только в Новосибирском районе многие сотни садово-огородных товариществ, земельных участков, домовладений.

Рассмотрим отношение глав поселений к новому подходу территориальной организации местного самоуправления. Сама предполагаемая реформа местного самоуправления не вызвала особого интереса у части глав поселений. Кроме того, им трудно было отследить все изменения в Федеральном законе № 131-ФЗ, которые вносились в последние годы, поэтому главы поселений руководствовались прямыми указаниями из районной администрации. Больше половины опрошенных глав поселений даже не интересовались конституционными изменениями 2020 г. в части местного самоуправления, 11 из 17 глав не читали проект закона, хотя он касается их дальнейшей службы. Но суть изменений им все-таки известна. На прямой вопрос: «Как Вы относитесь к одноуровневой модели местного самоуправления, т. е. к созданию муниципальных и городских округов и ликвидации поселений?» полностью

положительного ответа не дал никто. При этом отрицательный ответ дали всего три человека (18 %), 15 человек (65 %) дали положительный ответ с оговоркой: «Согласен, но только в отношении малочисленных и низкобюджетных поселений», остальные затруднились с ответом. К тем, кто дал отрицательный ответ, относятся как раз главы низкобюджетных поселений, у которых собственные доходы в бюджете составляют 10—20 %. Очевидно, они понимают, что проект закона направлен именно против них. В качестве примера может быть взят Плотниковский сельсовет. Это пригородное поселение, состоящее из пяти населенных пунктов с общей численностью населения 1 900 человек. Главная проблема поселения — нехватка рабочих мест, 70 % жителей работают в Новосибирске. Де-факто он уже поглощен городским округом. Проект закона не обязывает создавать муниципальные округа именно в границах муниципальных районов. Возможны разнообразные территориальные преобразования.

Вопрос: «Не хотели бы Вы объединиться с одним или несколькими муниципальными образованиями и создать одно крупное поселение или городской округ?» застал многих глав врасплох. Большинство сказали: «Не думал об этом», а два главы хотели бы объединиться с городскими поселениями, 4 — с близлежащими сельсоветами. В частности, речь идет о главе Барышевского сельсовета. Он прямо говорит, что считает целесообразным объединиться с ближайшими сельсоветами и присоединиться к городскому округу. Это связано, в частности, с тем, что для жителей отдельных населенных пунктов легче добраться до администрации чужого муниципального образования, чем до своего. Конечно, все это можно было бы сделать и безотносительно к реформе.

Как мы отметили, полностью согласных с созданием городских и муниципальных округов и ликвидацией поселений среди опрошенных нет. Однако, когда этот же вопрос был сформулирован иначе: «Хотели бы Вы преобразовать Ваш муниципальный район в муниципальный округ и включить в его состав все населенные пункты Вашего района, а муниципальные образования поселений упразднить?», ответы были уже иными. Против такого предложения было 53 %, дали согласие 6 %, а остальные признались, что вообще не думали об этом. Такое противоречие в ответах можно объяснить только отсутствием ясности в понимании реформы. Однако при дальнейшей конкретизации понимание сути дела появилось и уже 53 % согласились с тем, что было бы целесообразно сохранить самостоятельными крупные и финансово самостоятельные муниципальные образования, не согласались с этой идеей 29 %, а остальные затруднились ответить. Согласились как раз крупные и самостоятельные, те, которых мы назвали «богатые», а те, кого мы назвали «бедные», отказались.

В данном случае мы изучаем мнение глав поселений. Закон еще не принят, и мы не знаем, каким

будет его окончательная версия. Однако если все же поселения будут упразднены, то чрезвычайно актуальным встанет вопрос о том, каким будет управление населенными пунктами, входящими в состав поселений? Все 100 % отдали предпочтение варианту «Сохранить администрации как территориальные подразделения администрации муниципального округа», причем 6 глав (35 %) сразу готовы дать согласие стать руководителем данного территориального структурного подразделения окружной администрации, 11 глав тоже с этим согласны, но смотря при каких условиях. Такими условиями, по мнению некоторых глав, является возможность руководителя территории влиять на распределение бюджетных средств округа в пользу вверенной территории. В числе других условий — сохранение статуса муниципального служащего, сохранение должного уровня полномочий по распоряжению бюджетом при решении неотложных вопросов местного значения, право распоряжения собственными доходами на нужды данного поселения и др.

Рассмотрим вариант вхождения в городской округ. Здесь мнения разделились. Один глава поселения высказался за то, чтобы в состав городского округа вошли те муниципальные образования, которые непосредственно граничат с городом Новосибирском, 4 человека (24 %) — за то, чтобы одна часть поселений вошла в городской округ, а другая — в муниципальный округ, 9 глав (53 %) — за то, чтобы ничего не менять, все оставить по-прежнему. При этом большинство опрошенных — 11 человек (65 %) — никаких преимуществ от объединения поселения с городским округом не видят. Но все же 5 человек такие преимущества находят и прежде всего для жителей сельских населенных пунктов. Один глава высказал мнение: он считает, что от вхождения в городской округ пострадают работники социальной сферы в части оплаты коммунальных услуг. Итоговый вопрос, заданный главам сельских поселений, звучал так: «Считаете ли Вы реформу территориальной организации местного самоуправления своевременной и целесообразной?». «Да» сказали 12 %, «нет» — 29 %, а остальные 53 % затруднились ответить. Как видим, единства среди глав поселений нет, нет и четкого понимания сущности предстоящих преобразований. Однако просматриваются три группы интересов: крупные, самостоятельные муниципальные поселения хотели бы сохраниться в форме самостоятельного муниципального образования без включения в район или в округ, приграничные с городским округом поселения хотели бы войти в его состав, а остальные — образовать муниципальный округ. Как же будет на самом деле — неизвестно, следует подождать принятия закона

Заключение

С тревогой и беспокойством главы муниципальных образований рассматривают положения проекта закона. Они видят и положительные и отрицательные стороны. Среди положитель-

ных: единое централизованное управление, единый генеральный план и сбалансированное развитие территории, единые тарифы на услуги ЖКХ, на транспорт, единые правила благоустройства, единый подход к налоговой политике.

Но глав беспокоят возможные отрицательные последствия. Прежде всего — укрупнение муниципальных образований и при этом сворачивание органов народного представительства и полноценных органов управления на местах грозит серьезными социальными последствиями, главное из которых — уменьшение доступности местной власти для населения и связанное с этим нарастание социального дискомфорта жителей.

Утрачивается самостоятельность администраций, это может привести к утрате оперативности решений и действий, что, в свою очередь, приведет к снижению качества жизни населения. Объединение муниципальных образований в один большой округ действительно позволит сконцентрировать имеющиеся ресурсы, но от этого не

произойдет их увеличение. Может возникнуть ситуация, при которой собственные средства крупных муниципальных образований будут направлены на финансирование дотационных поселений. С этой проблемой мы уже сталкивались в советское время, когда приоритетная поддержка оказывалась отстающим хозяйствам, а передовым ограничивалась. Это, как известно, привело к общему спаду производства.

И наконец, по мнению глав поселений, в настоящее время система местного самоуправления работает отлажено. Взаимодействие администраций с жителями и депутатами налажено, оперативно решаются вопросы местного значения. В случае упразднения сельских поселений придется создавать новый механизм управления, учитывая существенные различия территорий предполагаемых округов, единообразным он быть не может. Многие муниципальные служащие останутся без работы, возникнут другие кадровые проблемы.

Список источников

1. Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30—33.
2. Ильиных А. В. Муниципальные округа в системе территориальной организации местного самоуправления: попытка правового моделирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. С. 30—35.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. 466 с.
4. Градовский А. Д. История местного управления в России. Собр. Соч. Т. 1. СПб., 1889.
5. Лешков В. И. Основные теории местного самоуправления. М., 1996. 134 с.
6. Безобразов В. П. Государство и общество: статьи. СПб., 1882. 235 с.
7. Кобалевский В. А. Очерки советского административного устройства. Харьков, 1924. 57 с.
8. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М. — Л., 1928.
9. Новокрещёнов А. В. Основы муниципального управления : учеб. пособие для студентов всех форм обучения по направлению 38.03.04. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2016. 217 с.
10. Соловьев С. М. Исторические письма. Собр. Соч. Т. 16. М., 1950. 360 с.
11. Плюснин Ю. М. Муниципальные стратегии управления и факторы их формирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 1. С. 101—123.
12. Широков А. Н., Юркова С. Н. MSU: большая реформа или упразднение // Бюджет.ру. 2022. № 1 (229). С. 70—74. URL: <https://bujet.ru/article/434723.php>

References

1. Mukhlynina M.M. Sistema publichnoy vlasti i voprosy mestnogo samoupravleniya v svete popravki 2020 goda k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [The system of public power and issues of local self-government in the light of the 2020 amendment to the Constitution of the Russian Federation], *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry* [Civil Service and Personnel], 2020, no. 2, pp. 30—33.
2. Il'inykh A.V. Munitsipal'nye okruga v sisteme territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya: popytka pravovogo modelirovaniya [Municipal districts in the system of territorial organization of local self-government: an attempt at legal modeling], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2019, 7, pp. 30—35.
3. Ellinek G. Obshchee uchenie o gosudarstve [The general doctrine of the State]. Saint-Petersburg, 1908, 466 p.
4. Gradovskii A.D. Istoriya mestnogo upravleniya v Rossii [History of local Government in Russia]. Sobr. soch, vol. 1. Saint-Petersburg, 1889.
5. Leshkov V.I. Osnovnye teorii mestnogo samoupravleniya [Basic theories of local self-government]. Moscow, 1996, 134 p.
6. Bezobrazov V.P. Gosudarstvo i obshchestvo [State and society], stat'i. Saint-Petersburg, 1882, 235 p.
7. Kobalevskii V.A. Ocherki sovetskogo administrativnogo ustroystva [Essays on the Soviet administrative structure]. Khar'kov, 1924, 57 p.
8. Velikhov L.A. Osnovy gorodskogo khozyaistva [Fundamentals of urban economy]. Moscow, Leningrad, 1928.
9. Novokreshchenov A.V. Osnovy munitsipal'nogo upravleniya [Fundamentals of municipal management]. Novosibirsk, SibAGS Publ., 2016, 217 p.
10. Solov'ev S.M. Istoricheskie pis'ma [Historical letters]. Sobr. soch., vol. 16. Moscow, 1950, 360 p.
11. Plyusnin Yu.M. Munitsipal'nye strategii upravleniya i faktory ikh formirovaniya [Application of the digital platform in the unified state system of emergency prevention and response], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Prospects of science], 2022, no. 1, pp. 101—123.
12. Shirokov A.N., Yurkova S.N. MSU: bol'shaya reforma ili uprazdnenie [The Unified Digital Healthcare Circuit is the basic information platform for providing medical care at all levels of healthcare], *Byudzhnet.ru* [Bulletin of Roszdravnadzor], 2022, no. 1 (229), pp. 70—74. Available at: <https://bujet.ru/article/434723.php>

Информация об авторах

Новокрещёнов Александр Васильевич — доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Российская Федерация. E-mail: novokreshchenov-av@ranepa.ru

Морозова Татьяна Юрьевна — старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Новосибирск, Российская Федерация. E-mail: morosova-tyu@ranepa.ru

Information about the authors

Alexander V. Novokreshchenov — Doctor of Sociology, Professor of the Department of State and Municipal Management, Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russian Federation. E-mail: novokreshchenov-av@ranepa.ru

Tatyana Yu. Morozova — Senior lecturer, Department of State and Municipal Management, Siberian Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russian Federation. E-mail: morosova-tyu@ranepa.ru

Статья поступила в редакцию 30.01.2023; одобрена после рецензирования 02.02.2023; принята к публикации 02.02.2023.

The article was submitted 30.01.2023; approved after reviewing 02.02.2023; accepted for publication 02.02.2023.