

ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ НА ПОСЕЛЕНЧЕСКОМ УРОВНЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ¹

А. С. Трудюлюбов, М. А. Экба

Трудюлюбов Александр Сергеевич, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», ул. Мясницкая, д. 20, Москва, 101000, Россия.

Эл. почта: caiiiatr@mail.ru · <https://orcid.org/0000-0002-7845-3371>

Экба Марина Аслановна, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Ленинские горы, д. 1, Москва, 119991, Россия.

Эл. почта: marinaekba@gmail.com · <https://orcid.org/0000-0001-9322-8706>

Аннотация. В статье исследуется динамика изменения субрегионального административно-территориального (в период с 1987 по 2006 г.), а затем муниципального территориального (после вступления в силу 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») деления в России с особым вниманием к поселенческому уровню местного самоуправления. Авторы выявляют общие тенденции в реформировании внутренней территориальной организации субъектов федерации, кластеризуют регионы по направлениям изменения АД, соотносят тренды с примерами других стран. Основным методом исследования выступает кластерный анализ динамики изменений сперва административно-территориального, а затем муниципального территориального деления в субъектах РФ. После распада СССР России досталась бывшая территориальная система Советов, соответствовавшая стремительно утрачивавшим актуальность советским моделям расселения и территориальной организации экономики. Субъекты РФ столкнулись с задачей приведения своей территориальной структуры в соответствие с социально-экономическими реалиями. На основании изученной статистики делается вывод о бессистемности реформ территориальной организации местного самоуправления в отдельных субъектах РФ либо об отсутствии значимой динамики в исследуемом вопросе. Разные регионы в разные периоды принимали решение об упразднении малых сельских административно-территориальных единиц, лишении населенных пунктов городского статуса. Общефедеральной тенденцией, характерной для всего обзораемого периода, можно назвать лишь ликвидацию бывших поселков городского типа.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальное деление, территориальные реформы, поселенческий уровень, Россия.

Введение

Данное исследование выполнено в рамках проекта, посвященного политической субъектности поселений в российской системе. По этому направлению предполагается изучить территориальную организацию и историческую эволюцию местного самоуправления на поселенческом уровне (с учетом советской и дореволюционной предыстории, но в первую очередь — в связи с постсоветскими реформами), затронуть такие аспекты, как численность поселений, делимитация их границ, функционирование двухуровневого местного самоуправления («район — поселение») и проблема политического статуса поселений (лишение поселений статуса с концентрацией полномочий в районе или создание / воссоздание поселений как субъектов местного самоуправления). Интерес представляют проблемы функционирования

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект №17-03-00566 «Поселенческий уровень местного самоуправления в России: политическое положение и проблемы развития».

поселенческого уровня, прямо влияющие на его субъектность, такие как финансирование, кадровое обеспечение, отношения между поселением и районом.

Последние годы в России идет дискуссия относительно реформирования административно-территориального деления на локальном уровне. Она обострилась после того, как весной 2017 г. Государственная Дума приняла так называемые «поправки Терентьева», которые уже успели окрестить «стартом упразднения поселенческого уровня в России». В данной статье авторы ставят перед собой задачу изучить предшествующий текущим событиям опыт реформирования территориальной организации поселенческого уровня, чтобы выделить основные тенденции изменений, произошедших с момента распада СССР.

В литературе местное самоуправление принято рассматривать с двух позиций. С одной стороны, местное самоуправление — это нижний уровень государства как территориально-политической системы, способ агрегирования интересов локальных политических сообществ (Туrowsкий, 2006). С другой стороны, местное самоуправление — это способ предоставления населению базового набора услуг.

Соответственно вопрос о том, каким образом должно быть структурировано местное самоуправление в географическом разрезе, имеет два важнейших аспекта. Первый — как учесть исторически сложившиеся локальные сообщества со своими идентичностями, дать им возможность самим принимать важные для них решения? Второй — как обеспечить максимальную эффективность предоставляемых населению услуг, повысить профессионализм муниципальных служащих и т.д.? Эта сторона вопроса напрямую связана с социальными обязательствами, которые несет государство, здесь МСУ превращается в часть государственного аппарата, не юридически, но по факту. Возникает задача — как рационализировать привязку МСУ к территории и повысить его «КПД». Местное самоуправление становится одним из уровней АТД и требует оптимизации так же, как и другие территориальные сетки: полиция, судебная система, армия и т.д. Мы также будем далее рассматривать единицы МСУ как административно-территориальные единицы (АТЕ).

В Западных странах ко второй половине XX в. сложилась нерациональная сетка АТД на локальном уровне, что повлекло за собой процесс ее реформирования (Транин, 1984). Исследователи выделяют три модели: североευропейскую (скандинавскую), южноевропейскую и смешанную (например, ФРГ). Первая склонна к укрупнению муниципалитетов, вторая — нет, а третья сочетает в себе элементы обеих. Бывают и исключения (например, Греция, запустившая в 2011 г. программу радикального укрупнения «Калликратис»). Все это обусловлено объемом полномочий, отведенных МСУ: в странах, где муниципалитеты обладают значительным функционалом, встает вопрос об их бюджетной обеспеченности и качестве реализации полномочий. Страны, не склонные к передаче МСУ большого объема полномочий (по причинам ресурсной необеспеченности, информационной асимметрии, несоответствия административных границ МСУ экономическим регионам и т.д. (Charbit, Michalun, 2009)), с такой проблемой не сталкиваются, хотя процесс децентрализации постепенно становится общим трендом.

После экономического кризиса 2008–2009 гг. процесс реформирования МСУ ускорился, и дискуссия активизировалась. Сторонники укрупнения муниципалитетов выступают обычно со следующими аргументами:

- приведение границ муниципалитетов в соответствие с социально-экономическими изменениями (в первую очередь демографическими);

- оптимизация бюджетных расходов;
- повышение профессионализма местного самоуправления, наращивание количества и качества услуг (Маркварт, Францке, 2017).

Очевидно, что эти аргументы похожи на приводимые противниками децентрализации. Впрочем, вышедший в 2017 г. обзорный доклад по реформам АТД в странах ОЭСР отмечает, что эмпирика показала неоднозначность этих аргументов, а также «подводные камни». Стоит отметить, что соотношение эффективности муниципальных расходов и населения муниципальных образований напоминает U-график с вершиной примерно в 100 тыс. чел. жителей, что говорит, как минимум, о том, что маленькие муниципалитеты укрупнять все же стоит. И страны скандинавской моделью МСУ в целом демонстрируют тренд к ликвидации малых муниципалитетов: даже в небольшой Эстонии муниципалитеты имеют население в несколько тысяч человек.

Теперь следует перейти к собственно поселенческому уровню. Под поселениями (коммунами) стоит понимать базовые АТЕ, включающие один или несколько компактно расположенных населенных пунктов, на территории которых образованы органы МСУ (в большинстве случаев) или государственной власти. В некоторых странах муниципалитеты не формируются на сельской территории, но это редкие исключения, поэтому широко распространенным является принцип создания / признания муниципалитета при наличии определенной численности населения на заданной территории (Чиркин, 2014).

Коммуны не всегда являются нижним уровнем АТД и нечасто включают в себя только один населенный пункт. Так, Рим с населением более 2 млн. чел. является коммуной (одновременно в Италии есть коммуны с менее чем 100 жителями), а Шервуд-парк в Канаде с 60 тыс. чел. не имеет статуса муниципального образования. В Греции и Скандинавии коммуны сильно дифференцированы по населению, что объясняется островной структурой территории или труднодоступностью малозаселенных территорий. В Германии, а ранее и в Дании была распространена практика объединения малых общин с единым управлением. В Великобритании после реформы 1997 г. допустимо создание новых общин на внеобщинной территории, что приводит к еще большему дроблению сетки АТД нижнего уровня (на 2016 г. в Англии и Уэльсе их более 11 тыс.), предусмотрена практика общинного схода в случае численности населения ниже 150 чел. (Дроботенко, 2010). В США АТЕ нижнего уровня называются либо муниципалитетами (города), либо тауншипами (сельские территории и объединения небольших поселков; есть не во всех штатах). Численность населения, необходимая для муниципального образования, определяется каждым штатом самостоятельно, допустимо неполное покрытие территории штата муниципальными образованиями.

История развития местного самоуправления в России

Формирование административно-территориального деления на локальном уровне в России имеет достаточно долгую историю. Говорить о нем как элементе демократии можно было в период существования института вече, а затем — земств. Все это очень условно можно назвать «самоуправлением», поэтому авторы делают оговорку, что далее речь пойдет о формировании локального уровня АТД. Начинается оно с разрушения старой удельной системы, когда на смену раздробленности приходит централизованная модель уездов и волостей. Ее ликвидация

приходится на период правления Ивана IV с введением «земской» системы АДТ, которая, впрочем, не была завершена. Однако и эта схема вскоре трансформировалась в военно-административную модель Романовых. Далее при Петре I АДТ было преобразовано и стабилизировалось. Последующий этап включает эксперименты с дистриктами. В дальнейшем идеи Петра I были развиты Екатериной II, которая разукрупнила губернии. Эта реформа предполагала формирование АДТ на основе демографических показателей (300–400 тыс. чел. на губернию и 20–30 тыс. чел. на уезд) (Клейменов, 2012). Дальнейшее развитие идет без радикальных преобразований. Выстраивается многоуровневая модель управления «губерния — уезд (округ, отдел) — волость» (после отмены крепостного права) (Тархов 2005). Ближе к концу империи насчитывалось порядка 800 уездов и 18 тыс. волостей.

После революции 1917 г. большевики начали радикальный пересмотр модели АДТ. В рамках НКВД был создан наркомат по местному самоуправлению. Система «губернии — уезды — волости» постепенно ликвидировалась до 1929 г., на смену ей пришли АТЕ первого, второго (округа) и третьего (районы, города областного подчинения) уровней, но позже округа были упразднены. Одновременно формировалась сеть сельсоветов как АТЕ низового уровня. В 1922 г. было принято положение, согласно которому они формировались в населенных пунктах с более чем 400 жителями. После старта коллективизации сельсоветы были «прикреплены» к колхозам. Далее формирование поселенческой структуры ориентируется на экономику, так как сельсоветы укрупнялись вместе с колхозами (Клейменов, 2012). Индустриальное развитие, породившее множество малых промышленных предприятий в сельской местности, послужило причиной появления большого количества рабочих поселков / поселков городского типа.

В 1990 г. был принят закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», который предполагал, что «первичным территориальным уровнем местного самоуправления могут быть сельсовет, поселок (район), город (район в городе)», а также то, что «местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц». Таким образом, первый закон Советского Союза о местном самоуправлении учитывал существовавшую систему местных советов и их территорий.

В 1991 г. была предпринята попытка реформирования местного самоуправления. 24 мая 1991 г. был принят закон «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления», а следом — закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», явившийся закономерным следствием предшествующего советского закона. Закон признавал органами МСУ только органы, формировавшиеся в районах, городах, районах в городах, поселках и сельсоветах, а региональные администрации от МСУ были отделены (для республик закон носил рекомендательный характер). На тот момент принятые законы не оказали большого влияния на реальное положение дел. Причиной являлось сосуществование различных, зачастую противоречащих друг другу, нормативно-правовых актов (а также распад СССР и переход к вертикали исполнительной власти раннего ельцинского периода). Но нельзя недооценивать их значимость в качестве первоосновы для дальнейшего законодательства в области МСУ, формирования категориального аппарата.

Трансформации начала 1990-х гг. не могли не коснуться МСУ. В 1993–1994 гг. ряд указов президента по сути заново выстроил систему местного самоуправ-

ления. Были установлены компетенции органов власти, порядок формирования бюджетов, проведения выборов. Окончательно статус МСУ как одной из форм непосредственного осуществления власти народом был закреплен Конституцией 1993 г.

Очевидной была необходимость разработки специального закона, осуществлявшего нормативно-правовое регулирование сферы МСУ. Знаковым можно считать федеральный закон 1995 г. № 154-ФЗ, который установил общие принципы и организационно-правовые формы МСУ, регламентировал ключевые экономические основания и закрепил разграничение полномочий по решению вопросов местного значения.

Изначально в Госдуме конкурировали два законопроекта: разработанный министерством по делам национальностей и внесенный президентом и так называемый «муравьевский», по имени одного из депутатов. Важное для нас различие состоит в том, что президентский закон предполагал поселенческий принцип формирования МСУ, а «муравьевский» — еще и районный. Также законопроект вводил термин «муниципальное образование» (МО), уравнивавший все типы МО. В конце концов был принят «муравьевский» вариант, но со значительными поправками в рамках компромисса. Наличие двух уровней МСУ, впрочем, удалось сохранить не в императивном варианте.

Важным для нас моментом является то, что закон отдавал вопрос формирования субрегионального АТД и выбор количества его уровней субъектам Федерации, что привело к появлению многообразия моделей МСУ на тот период. При этом закон четко не регламентировал типологию муниципальных образований, предполагая существование «городских и сельских поселений, а также нескольких поселений, объединенных общей территорией, частей поселений, иной населенной территории, предусмотренной настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

Процесс трансформации нормативно-правового определения местного самоуправления продолжился с муниципальной реформой 2003–2009 гг. и принятием № 131-ФЗ от 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Главная задача, которую был призван решить данный НПА, — установление новой территориальной организации местного самоуправления. Им были закреплены типы АТЕ — городские и сельские поселения, городские округа, муниципальные районы, внутригородские территории городов федерального значения (в 2014 г. к этому списку присоединились городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы). Был закреплен принцип двухуровневого субрегионального АТД («районы — поселения», за исключением территорий городских округов).

Во многих вопросах вновь принятый закон не отменяет норм, закрепленных своим предшественником, но вносит ряд дополнений. Так, субъекты Федерации по-прежнему устанавливают границы муниципальных образований, но теперь для этого сформулированы четкие критерии — численность населения² и удаленность от центра.

² Прим. авт. Сельские поселения могли состоять либо из одного населенного пункта численностью населения выше 1000 чел., либо из нескольких населенных пунктов с населением менее 1000

Новый виток трансформации наметился в 2006–2007 гг. Ход муниципальной реформы обнаруживал необходимость новых НПА. Были внесены поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в соответствующие статьи законов, осуществляющих регулирование деятельности органов местного самоуправления. Изменения нашли свое отражение в девяти федеральных законах. Ряд уточнений был произведен в сфере территориальной организации самоуправления на местах. В контексте темы данной статьи особый интерес представляют новые правила, установленные в отношении изменения границ городских округов. Законодательно были закреплены процедуры упразднения муниципальных образований с низкой плотностью населения (в случае, если население составляет менее 100 чел., и только по решению схода граждан) и возможность включения в городские округа одновременно и городских, и сельских поселений. Последствия перечисленных мер будут рассмотрены более подробно далее.

Итак, в России муниципалитеты, кроме поселений, обладают существенным объемом полномочий, среди которых основными являются образование, поддержка части транспортной инфраструктуры, на момент старта реформы еще и здравоохранение и т.д. По данному критерию Россия близка к северовропейской модели МСУ. Это является объективным стимулом к оптимизации АТД на муниципальном уровне.

Общедомеральные тенденции изменения АТД на субрегиональном уровне

Сделаем общий обзор тенденций текущего этапа муниципальной реформы. В табл. 1 представлены данные по численности муниципальных образований с момента вступления в силу 131-ФЗ, где очевидным является факт медленного сокращения числа поселений в целом: на 9% в ходе реформы, сельских — на 8%, городских — на 11%, незначительное снижение числа районов — на 0,5%, и значительный рост числа городских округов. Отчетливо видны основные тенденции — укрупнение поселений (особенно сельских) и преобразование районов в городские округа.

Статистика демонстрирует, что никакого единообразного процесса в стране не происходит, данные по 79 регионам за период с 2006 по 2016 г. показывают, что медиана, а также верхний и нижний квартили близки к нулю, как и средние значения. Минимальные и максимальные показатели довольно сильно разбросаны (рис. 1), причем наиболее радикальные примеры сокращения или же, наоборот, создания МО приходятся на период 2009–2011 г. Заметна общая тенденция отрицательной динамики среднего показателя с 2014 г. По факту за этот временной отрезок в целом по муниципальным образованиям наблюдается лишь 8 статистических выбросов (Псковская, Тульская, Костромская, Нижегородская, Вологодская и Новгородская области, а также Чукотский АО и Карелия), все остальные субъекты РФ находятся в рамках общего процесса в сторону незначительного постепенного сокращения от 1 до 7 муниципальных образований в год в среднем.

Схожая ситуация складывается с сельскими поселениями, а вот городские поселения начали интенсивно сокращаться после 2011 г., и ускорился этот процесс

чел., в случае с территориями с высокой плотностью населения — 3 тыс. чел.

Таблица 1. Динамика изменения численности разных типов МО с момента вступления в силу 131-ФЗ

Table 1. Number of different municipality types in dynamics after 06.10.2003(FZ- № 131)

Год	Всего муниципаль- ных обра- зований	Муници- пальные работы	Городские округа	Всего поселений	Городские поселения	Сельские поселения
2006	24 196	1793	520	21 647	1799	19848
2007	24 207	1793	520	21 651	1732	19919
2008	24 151	1799	521	21 595	1734	19861
2009	24 161	1810	507	21 608	1745	19863
2010	23 907	1829	512	21 330	1739	19591
2011	23 304	1824	515	20 729	1733	18996
2012	23 118	1821	517	20 544	1711	18833
2013	23 001	1817	518	20 409	1687	18722
2014	22 777	1815	520	20 185	1660	18525
2015	22 923	1823	535	20 298	1644	18654
2016	22 406	1788	563	19 769	1592	18 177
2017	22 327	1784	567	19 690	1589	18 101

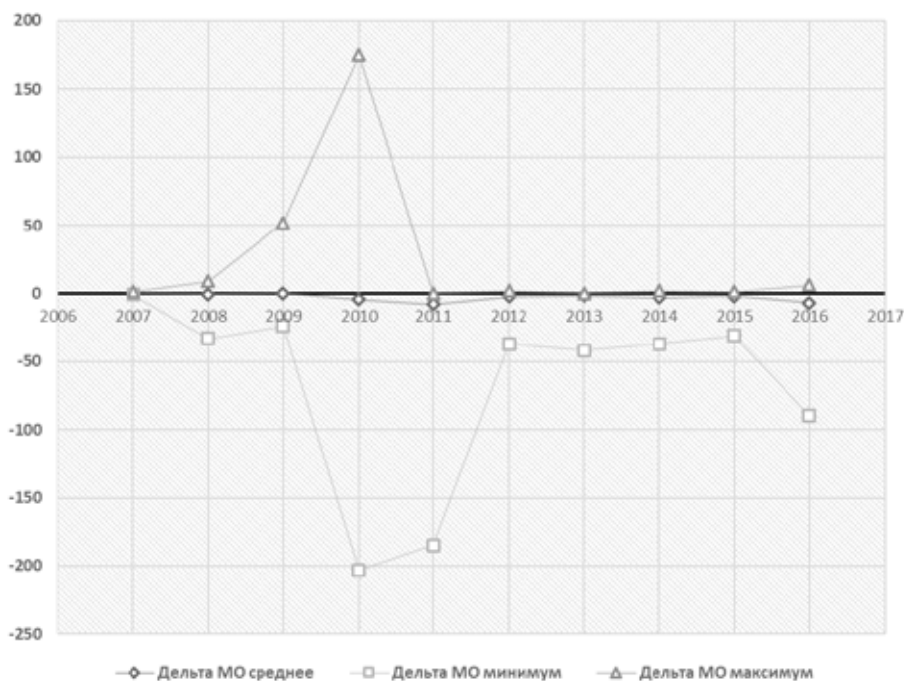


Рис. 1. Динамика изменения общего числа муниципальных образований

Fig. 1. Municipalities' number in dynamics

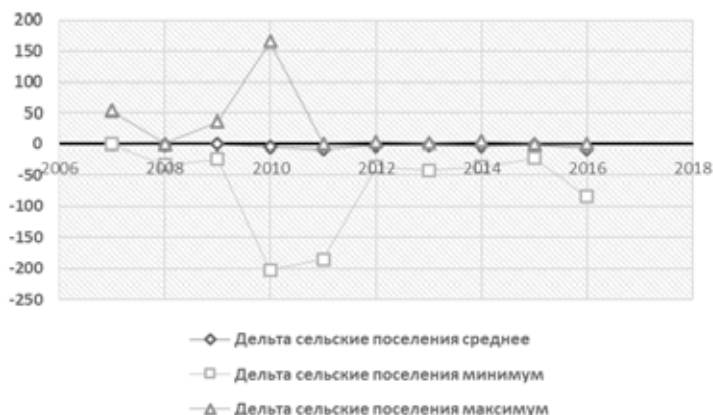


Рис. 2. Динамика изменения числа сельских поселений

Fig. 2. Rural localities' number in dynamics

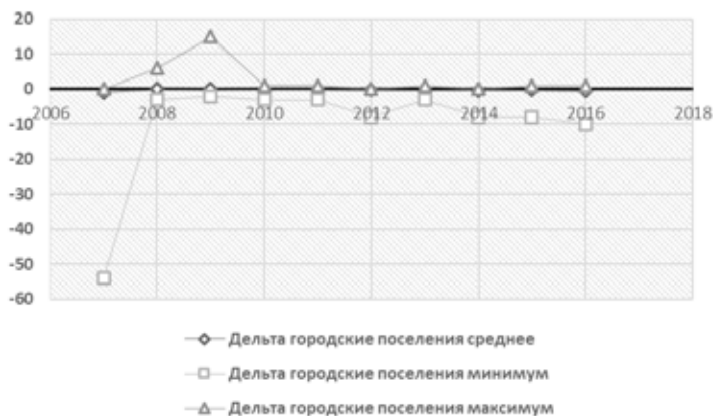


Рис. 3. Динамика изменения числа городских поселений

Fig. 3. Urban localities' number in dynamics

после 2014 г. (рис. 2). Это связано с процессом преобразования районов с административными центрами в городских поселениях в городские округа, который активизировался после 2014 г. (рис. 3). В целом по сельским поселениям наблюдаются 7 выбросов (аналогичны предыдущим за исключением Вологодской и Новгородской областей, а также Чукотского АО, но с Сахалинской и Владимирской областями). Остальные субъекты РФ находятся в рамках общего процесса по сокращению в среднем по 1–7 поселений в год.

Схожую динамику нам показывает демографическая статистика (рис. 4 и 5): сокращение численности районов и поселений, прирост в доле малых сельских поселений — население сельской местности и малых городов сокращается либо естественным путем, либо путем преобразования муниципальных районов в городские округа, о чем нам говорит рост доли малых городских округов. В то же время растет доля крупных сельских поселений (рост на 0,6%). Новые исследова-

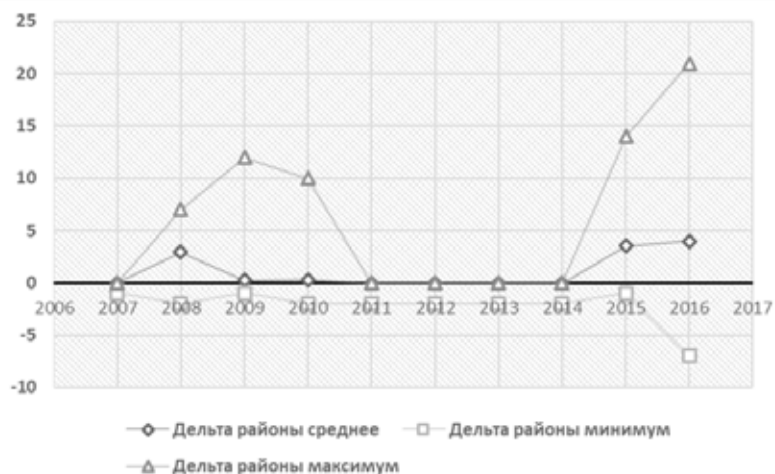


Рис. 4. Динамика изменения числа муниципальных районов и городских округов
Fig. 4. Municipal districts' number in dynamics

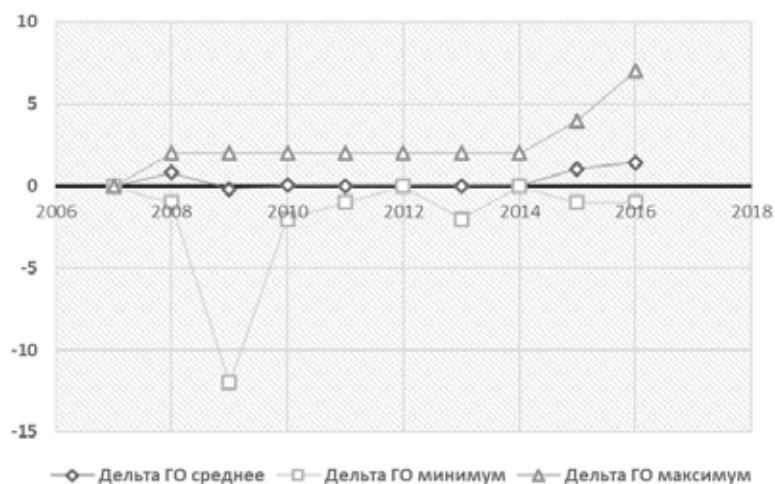


Рис. 5. Динамика изменения числа муниципальных районов и городских округов
Fig. 5. City districts' number in dynamics

ния соотносят этот тренд с укрупнением сельских поселений. Данная статистика не демонстрирует нам полной картины, так как Росстат начал публиковать эти данные только с 2012 г., однако общие тенденции последних лет (которые, как минимум, связаны с текущими законодательными инициативами по «упразднению поселенческого уровня») вполне заметны.

Таким образом, статистика демонстрирует нам общие тенденции текущего преобразования субрегионального АТД, которое в течение большей части актуальной муниципальной реформы шло довольно плавно — с некоторыми исключениями в период 2009–2011 гг. и современным этапом. Мы не можем говорить о какой-либо единообразной политике регионов по изменению числа муници-

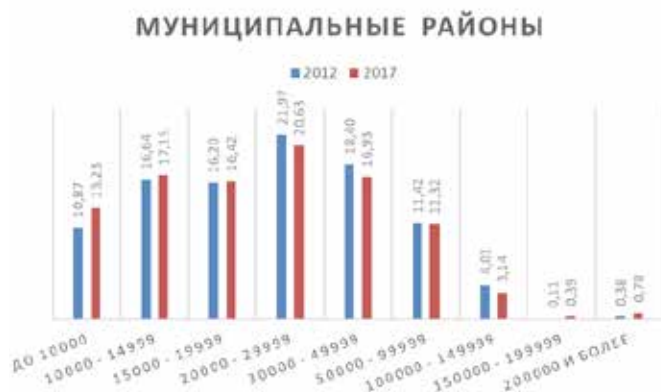


Рис. 6. Динамика соотношения разных групп муниципальных районов по численности населения

Fig. 6. Ratio of different groups in municipal districts to population in dynamics



Рис. 7. Динамика соотношения разных групп городских округов по численности населения

Fig. 7. Ratio of different groups in city districts to population in dynamics

пальных образований. Радикальные преобразования 2009–2011 гг. отмечались только в отдельных субъектах Федерации. Некоторый общий тренд наметился после 2014 г. — преобразование муниципальных районов в городские округа, но он не носит повсеместного характера.

Очевидная бессистемность наблюдаемого процесса вынуждает нас обратить внимание на отдельные кейсы, а также рассмотреть более ранние периоды.

Результаты статистического анализа

Авторы провели кластерный анализ по методу Варда. Изучалась динамика относительных изменений числа разных типов АТЕ субрегионального уровня. Рассматривались четыре периода: 1987–1995, 1995–2002, 2002–2005 и 2006–2016 гг.



Рис. 8. Динамика соотношения разных групп сельских поселений по численности населения

Fig. 8. Ratio of different groups in rural localities to population in dynamics



Рис. 9. Динамика соотношения разных групп городских поселений по численности населения

Fig. 9. Ratio of urban localities' groups to population dynamics

Изучались показатели по разным типам АТЕ в регионах за «стартовый» и «финишный» годы и рассчитывалась доля дельты в показателе «стартового» года, чтобы измерить, на сколько процентов изменилось число разных типов АТЕ. Представленные визуализации кластерного анализа разных этапов демонстрируют общую картину группирования регионов по трем осям, которые обозначают динамику по определенному типу АТЕ (конкретные оси далее прописаны отдельно для каждого кейса). Таблицы показывают средние значения по каждому типу АТЕ в разрезе отдельных кластеров, а также число регионов в них.

В качестве источников данных использовались справочник по административно-территориальному делению СССР 1987 г., классификатор кодов ОКАТО 1995 г.,

данные Росстата об административно-территориальном делении и муниципальной территориальной организации субъектов РФ. На данный момент в РФ невозможно точно соотнести понятия «административно-территориальное деление» и «муниципальная территориальная организация», по этой причине авторы не проводят анализа переходного периода после принятия 131-ФЗ. Однако, так как в период действия 154-ФЗ на базе АТЕ существовали местные администрации, при наличии поселенческого уровня они имели статус муниципалитетов, в случае его отсутствия они являлись территориальными структурами районных органов местного самоуправления. При формировании системы муниципальной территориальной организации в соответствии с 131-ФЗ именно на их базе в большинстве случаев создавался поселенческий уровень МСУ (сокращения были не столь значительны, например, число сельских администраций, согласно переписи населения 2002 г., в стране составляло 24464, а сельских поселений в 2006 г. — 20109, т.е. при сокращении). Таким образом, данные по административно-территориальному делению за предшествующие текущему периоды позволяют с достаточно высокой точностью определить тенденции изменения субрегионального АТД, которые впоследствии обусловили актуальные тренды.

За период 1987–1995 гг. была использована выборка из 77 регионов России и данные по городам районного значения, сельсоветам и поселкам городского типа (т.е. тем АТЕ, которые впоследствии станут поселенческим уровнем МСУ). Было получено 9 кластеров (рис. 10, ось X — сельсоветы, ось Y — поселки городского типа, ось Z — города районного значения).

Общей тенденцией (с несколькими исключениями) этого периода является увеличение числа сельсоветов, поэтому кластеры в основном группировались по динамике изменения числа ПГТ и городов районного значения (табл. 2). Стабильное большинство (кластер 3 — незначительное упразднение всех типов АТЕ) не столь очевидно, оно составляет менее половины выборки. Другие крупные кластеры отличаются небольшим ростом числа сельсоветов (кластер 8) и небольшим ростом числа сельсоветов при значительном сокращении числа ПГТ (кластер 6). Уникален случай Северной Осетии (кластер 5), в которой более чем в два раза нарастили число сельсоветов. Существуют кластеры, в которых проводилась оптимизация всех указанных типов МСУ (кластер 1 — Карелия, Ставрополье, Тюменская область), отмечается значительное увеличение числа ПГТ (кластер 7 — Тверская область, Хабаровский край, ЯНАО), значительное уменьшение их числа (кластер 4 — Республика Алтай и Калмыкия, Томская область), значительное уменьшение числа городов регионального значения (кластер 2 — республики Башкортостан и Коми, Алтайский край), значительное увеличение числа городов регионального значения (кластер 0 — Архангельская, Липецкая, Омская, Самарская области и ХМАО). Таким образом, существуют прямо противоположные кейсы. Единообразие отсутствует, что довольно ожидаемо для периода политической нестабильности.

За период с 1995 по 2002 г. была использована выборка из 76 регионов России и данные по городам в целом (ввиду упразднения к 2002 г. типа АТЕ «Город районного / регионального значения»), сельским администрациям и поселкам городского типа. Было получено 8 кластеров (рис. 11, ось X — сельские администрации, ось Y — ПГТ, ось Z — города).

Общего тренда как такового в этот период не наблюдается, под ним можно понимать разве что стабильность числа сельских администраций в большинстве

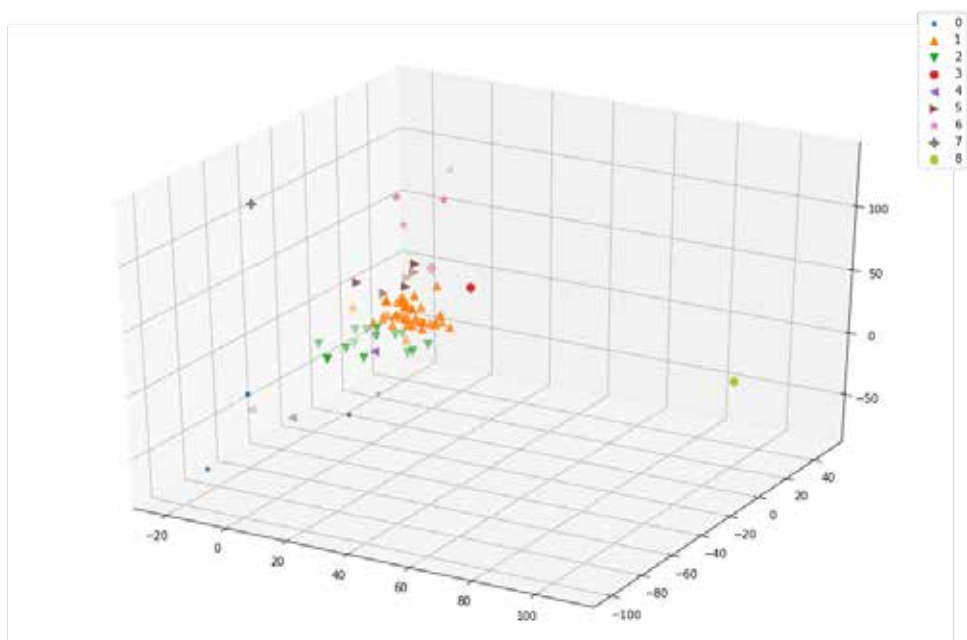


Рис. 10. Визуализация кластеров регионов за период 1987–1995 гг.

Fig. 10. Visualization of regional clusters: 1987–1995

Таблица 2. Кластеры регионов за период 1987–1995 гг.

Table 2. Regional clusters: 1987–1995

№ кластера	ГРЗ (%)	ПГТ (%)	Сельсоветы (%)	Число объектов в кластере
2	–66,66	–26,7	5,63	3
8	–2,4	–2,24	8,68	18
0	80	–9,98	6,64	5
6	5	–30,64	10,25	10
3	–1,67	–2,86	–0,92	32
4	0	–95,23	19,35	3
1	–53,33	–75,88	–14,51	3
5	0	0	108,79	1
7	–16,66	39,09	–2,97	3

регионов (табл. 3). Также наметилось гораздо более объемное, чем в предыдущий период, стабильное большинство (кластер 0), второй по размерам кластер (кластер 3) характеризуется умеренным сокращением числа ПГТ. Присутствуют кластеры с трендом на сокращение сельских администраций (кластер 1 – Мурманская и Томская области, Северная Осетия) и их ликвидацию (кластер 7 – Чукотка), увеличение числа ПГТ (кластер 4 – Адыгея и Дагестан, Ставрополье), радикальное сокращение числа ПГТ (кластер 6 – Оренбургская и Липецкая области), значимое

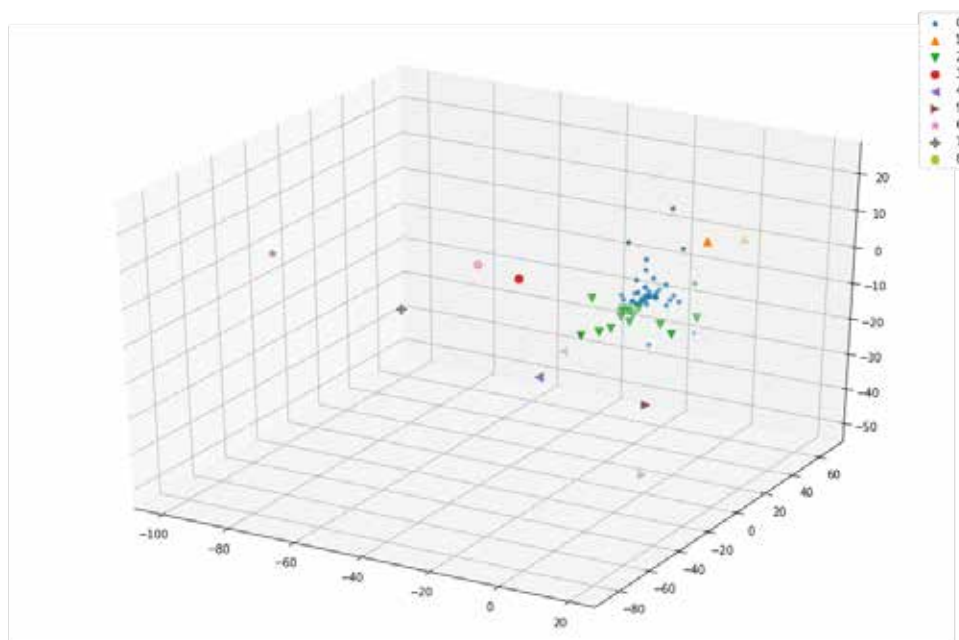


Рис. 11. Визуализация кластеров регионов за период 1995–2002 гг.

Fig. 11. Visualization of regional clusters: 1995–2002

Таблица 3. Кластеры регионов за период 1995–2002 гг.

Table 3. Regional clusters: 1995–2002

№ кластера	ПГТ (%)	Города (%)	Сельские администрации (%)	Количество объектов в кластере
0	–2,29	0,37	1,21	44
3	–21,7	0,3	3,86	18
5	–4,14	16,66	4,01	4
6	–72,3	0	4,08	2
1	–18,62	0	–44,38	3
2	0	–40	–0,27	2
4	41,8	1,85	1,8	3
7	–23,52	0	–100	1

уменьшение количества городов (кластер 2 — Омская область и ЯНАО). Единообразие опять же не наблюдается.

За период 2002–2005 гг. была использована выборка из 83 регионов России и данные по городам в целом (ввиду упразднения к тому моменту АТЕ «Город районного / регионального значения»), сельским администрациям и поселкам городского типа. Было получено 8 кластеров (рис. 12, ось X — сельские администрации, ось Y — ПГТ, ось Z — города).

Общим трендом является сокращение числа ПГТ (табл. 4). Стабильное большинство увеличилось до 57 регионов (кластер 0). В отдельный кластер (кластер 7) попала

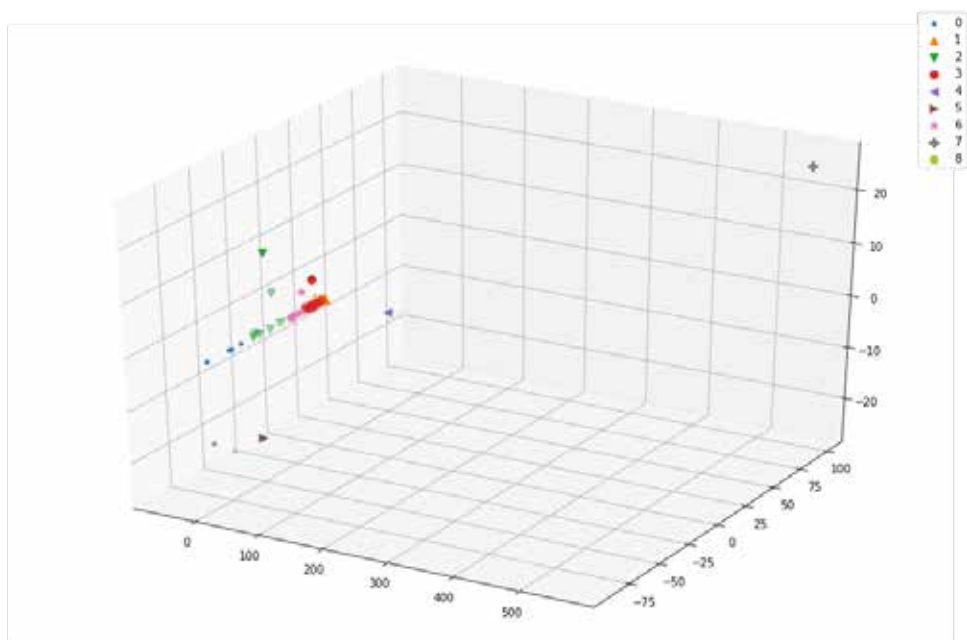


Рис. 12. Визуализация кластеров регионов за период 2002–2005 гг.

Fig. 12. Visualization of regional clusters: 2002–2005

Таблица 4. Кластеры регионов за период 2002–2005 гг.

Table 4. Regional clusters: 2002–2005

№ кластера	ПГТ (%)	Города (%)	Сельские администрации (%)	Количество объектов в кластере
0	–2,98	0	0,9	57
4	–74,87	0	0,78	4
1	–21,7	1,15	–0,44	12
3	–44,11	0	–1,05	6
2	–73,66	–18,85	–13,25	2
6	–25	–25	–54,71	1
7	100	25	565,62	1
5	–44,44	14,28	–2,38	1

Чеченская Республика, на территории которой в этот период был восстановлен конституционный порядок и началось создание системы МСУ. Также в отдельный кластер выпадает Камчатка (кластер 6), более чем в два раза сократившая число сельских администраций. Существуют кластеры с трендами на сокращение числа ПГТ разной степени интенсивности (кластеры 1, 3 и 4), на оптимизацию всех рассматриваемых типов АТЕ с упором на ПГТ (кластер 2 — Волгоградская и Сахалинская области) или сельские администрации (кластер 6 — Камчатская область). Итак, в этом периоде развития АДТ увеличивается «стабильное большинство», в то время как остальные кластеры в целом следуют общему тренду на сокращение числа ПГТ.

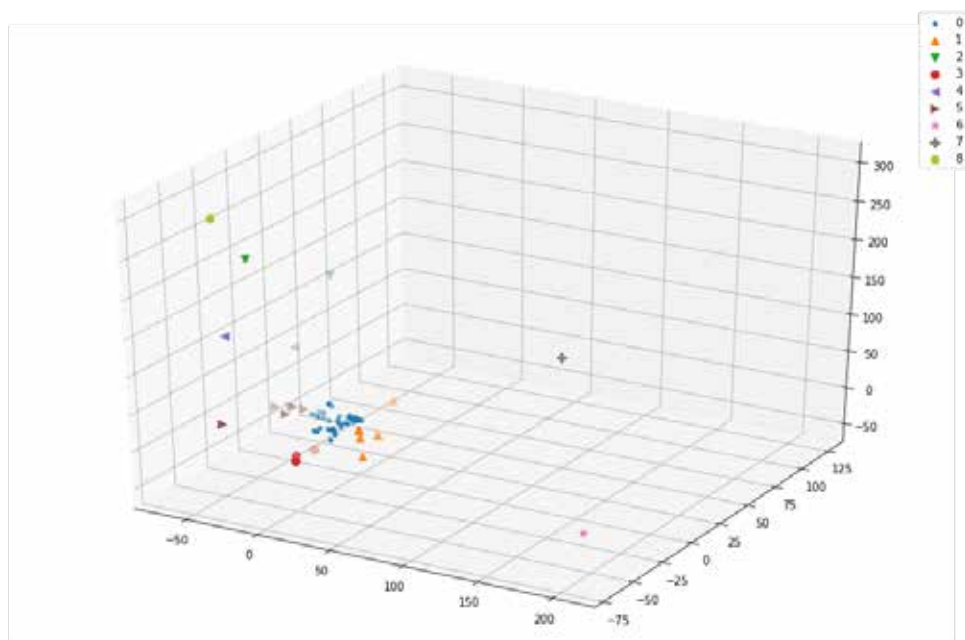


Рис. 13. Визуализация кластеров регионов за период 2006–2016 гг.

Fig. 13. Visualization of regional clusters: 2006–2016

Таблица 5. Кластеры регионов за период 2006–2016 гг.

Table 5. Regional clusters: 2006–2016

№ кластера	Городские округа (%)	Городские поселения (%)	Сельские поселения (%)	Количество объектов в кластере
1	–26,1	9,23	–1,07	6
0	1,1	–5,08	–6,44	57
2	212,5	–21,18	–27,18	2
6	0	–67,5	207,69	1
5	0	–7,78	–49,67	6
7	15,79	125	40	1
4	116,66	–29,09	–41,11	2
3	0	–48,52	3,24	3
9	0	0	100	1
8	300	–57,14	–45,95	1

За период 2006–2016 гг. использовалась выборка из 79 регионов России и данные по городским округам, сельским администрациям и поселкам городского типа. Было получено 10 кластеров (рис. 13, ось X — сельские поселения, ось Y — городские поселения, ось Z — городские округа).

Опять же мы наблюдаем стабильное большинство, в котором идет небольшое сокращение поселений, а также небольшой рост числа городских округов (табл. 5).

Все остальные кластеры уникальны. Чукотка, Магаданская, Тульская, Белгородская и Новгородская области (кластеры 8 / 4 / 2) увеличивают число городских округов за счет районов, Карелия (кластер 9) создает сельские поселения, Калининградская область (кластер 7) упраздняет городские округа в пользу районов (т.е. они там сперва создавались, а потом упразднялись), Владимирская область (кластер 6) преобразовала большое количество ПГТ, изначально внесенных в реестр муниципальных образований в качестве городских поселений, в сельские поселения. Вологодская, Костромская, Курская, Новгородская, Псковская и Сахалинская области (кластер 5) укрупняют поселения. Адыгея, Хакасия и Удмуртия (кластер 3) преобразуют городские поселения в сельские. Алтайский и Краснодарский края, Брянская, Мурманская и Ульяновская области, Чеченская Республика (кластер 1) упраздняют городские округа. По факту ситуация интересна тем, что субъекты РФ в период текущей муниципальной реформы по сути не занимались активной оптимизацией АТД на поселенческом уровне, что реформа, закрепившая типологию АТЕ и двухуровневую модель МСУ, теоретически предполагала.

Подведем итоги исследования:

Реформы АТД на поселенческом уровне в России не имели общих трендов на протяжении всей истории современной России, они происходили в разных регионах в разное время.

По факту суть реформ заключалась в перекройке той сетки АТД, которая досталась субъектам Федерации от советского периода, но некоторые регионы провели ее сразу после распада СССР, а другие приступили к этому только в рамках текущей муниципальной реформы.

В то время как демографические и экономические факторы требуют укрупнения муниципальных образований, серьезных общефедеральных сдвигов в этом направлении не наблюдается, за исключением тренда последних лет в ряде регионов на возвращение к одноуровневой модели территориальной организации МСУ.

Библиографический список

- Дергачев, В., Макутина, М. Госдума в ускоренном режиме рассмотрит поправки о ликвидации поселений. (2017, Март 10). *РБК*. Режим доступа <http://www.rbc.ru/politics/10/03/2017/58c29f429a7947596181c66d>
- Дроботенко, И. И. (2010). Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России. *Власть*, 1, 119–122.
- Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 г. № 1550–1. (1991). Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/
- Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990 № N1418–1. (1990). Режим доступа <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1687>
- Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ. (1995). Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/
- Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. (2003). Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

- Клейменов, С. П. (2012). Административный и экономический факторы пространственного развития Псковской области: история и современность. *Псковский регионологический журнал*, 14, 187–200.
- Маркварт, Э. Э., Йохен, Ф. (2017). Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе. *Пространственная экономика*, 3, 40–61. DOI: 10.14530/se.2017.3.040–061.
- Постановление ЦК ВКП (б) о ликвидации округов от 15 июля 1930 г. Режим доступа <http://istmat.info/node/48987>
- Тархов, С. А. (2005). *Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. Пространственная организация хозяйства: ТПК, или кластеры*. Москва: ИГ РАН.
- Транин, А. А. (1984). О понятии административно-территориальной организации капиталистического государства. В Г. В. Барабашев (ред.) *Административно-территориальная организация капиталистического государства* (с. 8–14). Москва: Наука.
- Туровский, Р. Ф. (2006). *Центр и регионы: проблемы политических отношений*. Москва: Издательский дом ГУ ВШЭ.
- Чиркин, В. Е. (2014). Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта. *Журнал российского права*, 10, 39–48. DOI: 10.12737/5773
- Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. Федеральная служба государственной статистики. (2018). Режим доступа http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce
- Эксперты КГИ сравнили практику муниципальных территориальных преобразований в России и Европе. Режим доступа <https://komitetgi.ru/news/news/3452/>
- Charbit, C., Michalun, M. (2009). Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. *OECD Working Papers on Public Governance*, 14, OECD Publishing. DOI:10.1787/221253707200
- Multi-level Governance: overview of OECD Country experience. (2017). OECD Multi-level Governance Studies. Режим доступа <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- Parishes Names and Codes in England and Wales (2016). *Office for National Statistics*. Режим доступа <http://geoportal.statistics.gov.uk/datasets/parishes-december-2016-names-and-codes-in-england-and-wales>
- Population by the 2017 administrative reform (2017). *Statistics Estonia*. Режим доступа http://www.stat.ee/sdb-update?db_update_id=20303

Статья поступила в редакцию 9.08.2018

Статья принята к публикации 3.09.2018

Для цитирования: Трудюлюбов А. С., Экба М. А. Опыт реформирования административно-территориального деления на поселенческом уровне в современной России. — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2018. Т. 19. № 3. С. 177–196.

THE EXPERIENCE OF REFORMING THE ADMINISTRATIVE DIVISION AT THE LOCALITIES' LEVEL IN MODERN RUSSIA

A. S. Trudolyubov, M. A. Ekba

Alexander S. Trudolyubov, Higher School of Economics, Myasnitskaya Str., 20, Moscow, 101000, Russia.

E-mail: caiiiatr@mail.ru · <https://orcid.org/0000-0002-7845-3371>

Marina A. Ekba, Moscow State University, the Lenin Hills, 1, Moscow, 119991, Russia.

E-mail: marinaekba@gmail.com · <https://orcid.org/0000-0001-9322-8706>

Acknowledgements. The research was carried out through the financial support of The Russian Foundation for Basic Research: research project № 17-03-00566 “Settlement-level municipalities in Russia: political position and problems of development”.

Abstract. The article examines the dynamics of the sub-regional administrative and territorial divisions (since 1987 to 1995) and municipal and territorial divisions in Russia (after Federal Law № 131 came into force), with special attention to the localities’ level of local selfgovernment. The authors detect common trends in the reform of the regional territorial organizations, to group regions in accordance with the changes in the AD, and to correlate the trends with those of other countries. The key method of research is cluster analysis of the dynamics of changes, first in the administrative and later in the municipal divisions of the Russian Federation regions. After the collapse of the Soviet Union, Russia has inherited the former territorial system of the «soviets», coherent in conformity with the Soviet models of population distribution and territorial economic structure which were no longer actual. The Russian Federation regions faced the necessity to bring their administrative division into line with socioeconomic reality. On the basis of statistical data, the authors assert that the reforms of the territorial structure of local selfgovernment in some regions of the Russian Federation are unsystematic, or that there is no significant development. Different regions in the different periods made decisions to annul small rural localities settlements or to deprive some settlements of their city status. The only viable federal trend that can be traced over the period under research has been the elimination of urban-type settlements.

Key words: local selfgovernment, administrative division, territorial reforms, localities.

DOI: 10.31429/26190567-19-3-177-196

References

- Charbit, C., & Michalun, M. (2009). Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. *OECD Working Papers on Public Governance*, 14, OECD Publishing. DOI:10.1787/221253707200
- Chirkin, V. E. (2014). Publichnoe upravlenie “na mestakh”: nekotorye voprosy rossijskogo i zarubezhnogo opyta [Local Public Governance: Some Aspects of the Russian and Foreign Experience]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 10, 39–48. DOI: 10.12737/5773.
- Chislennost’ naseleniya Rossijskoj Federacii po municipal’nym obrazovaniyam. Federalnaya sluzhba gosudarstvennoj statistiki. (2018). [Population numbers of the Russian Federation in Municipal Localities. Government Statistics Office]. Retrieved from http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce
- Dergachev V., & Makutina, M. Gosduma v uskorennom rezhime rassmotrit popravki o likvidacii poselenij [The State Duma will Expediently Review the Amendments on the Liquidation of Localities]. (2017, March 10). *RBK*. Retrieved from <http://www.rbc.ru/politics/10/03/2017/58c-29f429a7947596181c66d>
- Drobotenko, I. I. (2010). Zarubezhnye modeli mestnogo samoupravleniya: opyt dlya Rossii [Foreign models of Local Selfgovernment: Experience for Russia]. *Vlast’* [Power], 1, 119–122.
- Eksperty KGI sravnili praktiku municipal’nyh territorial’nyh preobrazovanij v Rossii i Evrope [Committee of Civil Initiatives experts’ Report on Comparative Experiences of Territorial Reforms in Russia and Europe]. Retrieved from <https://komitetgi.ru/news/news/3452/>
- Klejmenov, S. P. (2012). Administrativnyj i ehkonomicheskij faktory prostranstvennogo razvitiya Pskovskoj oblasti: istoriya i sovremennost [Administrative and Economic Factors of Pskov Region Spatial Development: The Past and The Present]. *Pskovskij regionologicheskij zhurnal* [Pskov Regional Studies Magazine], 14, 187–200.
- Markvart, Eh., & Johen, F. (2017). Territorialnoe reformirovanie mestnogo samoupravleniya v Germanii i Rossii na sovremennom etape [Present-day territorial reforms of local selfgovernment in Germany and Russia]. *Prostranstvennaya ehkonomika* [Territorial economy], 3, 40–61. DOI: 10.14530/se.2017.3.040–061.

- Multi-level Governance: overview of OECD Country experience. (2017). *OECD Multi-level Governance Studies*. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- Parishes Names and Codes in England and Wales (2016). *Office for National Statistics*. Retrieved from <http://geoportal.statistics.gov.uk/datasets/parishes-december-2016-names-and-codes-in-england-and-wales>
- Population by the 2017 administrative reform (2017). *Statistics Estonia*. Retrieved from http://www.stat.ee/sdb-update?db_update_id=20303
- Postanovlenie CK VKP (b) o likvidacii okrugov ot 15 iyulya 1930 g. (1930). [Resolution of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) on the Annulment of Districts as of July 15, 1930]. Retrieved from <http://istmat.info/node/48987>
- Tarkhov, S. A. (2005). *Izmenenie administrativno-territorial'nogo deleniya Rossii v XIII–XX vv. Prostranstvennaya organizaciya hozyajstva: TPK ili klastery?* [Russian Administrative Division Development in the XII–XX c. Structure of Territorial Economy: Commercial and Industrial Complex or Clusters]. Moscow: IG RAN.
- Tranin, A. A. (1984). O ponyatii administrativno-territorial'noj organizacii kapitalisticheskogo gosudarstva [About the Definition of the Administrative Division of a Capitalist State]. In G. V. Barabashev (Ed.) *Administrativno-territorialnaya organizaciya kapitalisticheskogo gosudarstva* [Administrative Division in a Capitalist State]. (pp. 8–14). Moscow: Nauka.
- Turovskij, R. F. (2006). *Centr i regiony: problemy politicheskikh otnoshenij* [Center and the Regions: Problems of Political Relations]. Moscow: HSE Publishing House.
- Zakon Rossijskoj Federacii “Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii” ot 28.08.1995 № 154-FZ. (1995). [Law of the Russian Federation “On Common Principles of the Structure of Local Government in the Russian Federation from 28.08.1995 № 154-FZ”]. Retrieved from http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/
- Zakon Rossijskoj Federacii “Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii” ot 06.10.2003 № 131-FZ. (2003). [Law of the Russian Federation “On Common Principles of the Structure of Local Government in the Russian Federation” from 06.10.2003 № 131-FZ]. Retrieved from http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
- Zakon Rossijskoj Federacii “Zakon o mestnom samoupravlenii v Rossijskoj federacii” ot 06.07.1991 № 1550-1. (1991). [Law of the Russian Federation “Law on Local Government in the Russian Federation” from 06.07.1991 № 1550–1]. Retrieved from http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/
- Zakon SSSR “Ob obshchikh nachalakh mestnogo samoupravleniya i mestnogo hozyajstva v SSSR” ot 09.04.1990 № N1418-1. (1990). [USSR Law “On Common Principles of Local Government and Local Economy in the USSR” from 09.04.1990 № N1418–1]. Retrieved from <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1687>

Received 9.08.2018. Accepted 3.09.2018

For citation: Trudolyubov A. S., Ekba M. A. The experience of reforming the administrative division at the localities' level in modern Russia. — *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2018. Vol. 19. No. 3. Pp. 177–196.

© 2018 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).