



УДК 314(1–22)+908(470.44)

Опыт укрупнения муниципальных образований в Саратовской области как фактор изменения сельской поселенческой структуры на современном этапе



М. Ю. Сушко

Сушко Марина Юрьевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории Отечества и культуры, Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю. А., ceirjvfhbyf@mail.ru

На основе анализа статистических данных об изменении административно-территориального деления Саратовской области исследуется исторический процесс укрупнения муниципальных образований, изменение при этом численности сельских и городских поселений. Изучение сельского расселения актуально в связи с реформой системы местного самоуправления в Российской Федерации. Особое внимание уделяется выявлению исторических закономерностей преобразования и путей трансформации сельской поселенческой структуры области на этапе 2013–2018 гг.

Ключевые слова: муниципальное образование, сельское поселение, посёлок, хутор, деревня, село, местное самоуправление.

The Process of Municipalities Enlargement in Saratov Region as a Factor of Alteration of the Rural Settlement Structure at the Present Stage

M. Yu. Sushko

Marina Yu. Sushko, <https://orcid.org/0000-0002-0937-1372>, Yuri Gagarin State Technical University of Saratov, 77 Politehnicheskaya St., Saratov 410054, Russia, ceirjvfhbyf@mail.ru

Based on the analysis of the statistics on the alteration of the administrative-territorial division of Saratov region, the historical process of municipalities enlargement and the change of number of rural and urban settlements is being examined and compared. The examination of rural resettlement is relevant in connection with the reorganization of the system of local government in the Russian Federation. Particular attention is being paid to detection of historical regularities that influenced the alteration and ways of transformation of the rural settlement structure in 2013–2018.

Keywords: municipality, rural settlement, township, bowery, village, hamlet, local government

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-2-259-264>

В 2003 г. в Российской Федерации был принят Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данное историческое событие обусловило развитие процесса формирования муниципальных образований в стране и во всех ее субъектах.

Следует напомнить, что муниципальное образование в соответствии с Федеральным законом может представлять собой городское или сельское

поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую территорию города федерального значения. При этом городской округ с проживающим в нем городским населением не входит в муниципальный район. Непосредственно муниципальный район может состоять из нескольких поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. Муниципальный район может включать в себя городские и сельские поселения. Основное их отличие состоит в том, что городское поселение (город или поселок) осуществляет местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сельское поселение может представлять собой один или несколько объединенных общей территорией сельских населённых пунктов (поселков, сёл, станций, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населённых пунктов или посёлок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения более 3000 человек каждый). Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населённых пункта, как правило, устанавливаются с учётом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех его населённых пунктов. Исключения составляют территории с низкой плотностью населения, а также отдалённые и труднодоступные местности¹.

Процесс создания муниципальных образований сопровождается на протяжении 2003–2018 гг. их трансформацией, укрупнением, слиянием, изменением границ деления. В данной статье исследуется динамика изменения общего числа городских и сельских поселений, их людность, удаленность от административных центров. Это позволяет проследить исторические изменения структуры сельской поселенческой сети в Саратовской области, оценить качество и последствия социальной политики, административных решений, принимаемых на современном этапе развития страны. Выявленные тенденции могут быть в дальнейшем сопоставлены с аналогичными процессами, происходящими в других регионах Поволжья и России в целом. Хронологический период исследования обусловлен доступностью официальных статистических данных, результатов Всероссийской переписи населения 2010 г., промежуточной переписи 2013 г., 2016 г.

На судьбу муниципальных районов в целом по России оказывало влияние укрупнение муницип-



ципальных образований при сокращении общего количества сельских поселений. За период 2003–2014 гг. количество муниципальных образований в стране, обладающих статусом сельского поселения, неуклонно снижалось и к 1 января 2014 г. сократилось более чем на 1 800, или почти на 10 %². Пик преобразований в России пришелся на 2009–2010 гг., однако и после этого общее число сельских поселений продолжало сокращаться со скоростью 100–200 поселений в год³.

Процесс укрупнения, объединения муниципальных образований обусловлен задачами по повышению эффективности оказания услуг населению. В статье «Демократия и качество государства» В. В. Путин обозначил ряд направлений: «Первое – местное самоуправление должно оставаться властью «шаговой доступности», т. е. муниципалитеты не должны бездумно укрупняться, второе обозначенное направление – муниципалитеты должны стать в полной мере финансово самостоятельными и автономными для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем. Первое и второе направление взаимосвязаны»⁴.

Однако зачастую процесс укрупнения муниципальных образований приводит к нарушению – пусть и лишь рекомендованного – принципа пешеходной доступности административного центра за один день (п. 11 ч. 1 ст. 11 ФЗ №131). Проблема доступности администрации для жителей, способности администрации решать социально-экономические задачи перед жителями муниципальных образований вполне актуальна и для нашей области.

По замыслу властей процесс объединения, укрупнения муниципальных образований продиктован задачами по повышению эффективности оказания услуг населению. Оптимизация предполагает реальную экономию бюджетных средств на содержание аппарата управления и в то же время более рациональное перераспределение функций по решению вопросов местного значения⁵. Экономический эффект от укрупнения муниципальных образований на территории Саратовской области оценивается в 40 млн руб.⁶

Проводился экономический анализ состояния преобразуемых муниципальных образований. При этом выявлено, что в среднем преобразование позволяет перераспределить на решение актуальных для жителей вопросов местного значения (по каждому вновь образуемому муниципальному образованию) около 850 тыс. руб. в год, ранее расходовавшихся на содержание органов местного самоуправления⁷.

Вопрос доступности местной власти для жителей также решается путем сохранения специалистов, оказывающих необходимые муниципальные услуги в населенных пунктах, где ранее существовали администрации поселений.

В 2013–2014 гг. существенно изменилась территориальная организация местного само-

управления на территории области: 76 поселений из 17 муниципальных районов прошли процедуру преобразования, по итогам которой было образовано 33 укрупненных муниципальных образования. По состоянию на 1 января 2014 г. на территории Саратовской области действовало 402 муниципальных образования, из них 4 городских округа, 38 муниципальных районов, 360 поселений (39 – городских, 321 – сельских)⁸.

В течение 2014 г. в соответствии с региональными законами было преобразовано 10 муниципальных образований на территории Аткарского и Красноармейского муниципальных районов. После выборов 14 сентября 2014 г. на территории области действовало 396 муниципальных образований, из них 4 городских округа, 38 муниципальных районов, 354 поселения (39 – городских, 315 – сельских).

Тенденция укрупнения муниципальных образований и при этом сокращение сельских поселений⁹ продолжалась и в дальнейшем (2015–2017 гг.), что отражено в табл. 1.

В Саратовской области процесс укрупнения происходил наиболее интенсивно в 2013 г. и затронул 9 правобережных и 9 левобережных районов¹⁰. Среди них Красноармейский, Краснопартизанский, Новобураский, Татищевский и другие районы (табл. 2).

При этом наблюдался процесс сокращения числа сельских поселений с численностью до 500 человек. Стали появляться крупные поселения с численностью более 7000 человек¹¹.

Основная причина укрупнения администраций муниципальных образований была связана в первую очередь с экономией бюджетных средств и повышением качества управления муниципалитетами. Первыми реализовали такой проект представительные органы в г. Аркадаке и Аркадакском муниципальном районе, принявшие изменения в уставы летом 2012 г. После избрания нового депутатского корпуса городского Совета изменения вступили в силу, и городская администрация была ликвидирована. В настоящее время в Аркадакском районе 58 населенных пунктов, которые сосредоточены в 6 сельских и 1 городском поселении¹².

Процесс укрупнения муниципальных образований нашел отражение в динамике общего числа сельских поселений. В 2002 г. количество сельских поселений составляло 614, в 2015 г. – 315, в 2017 г. уже 288¹³. За данный период количество поселений уменьшилось на 306.

Процесс укрупнения муниципальных образований приводит к трансформации сельской поселенческой структуры области, сокращению сельских населенных пунктов, снижению плотности расселения жителей села, увеличению оттока населения из сельской местности¹⁴. Это в свою очередь снижает долю работоспособного населения и ослабляет трудовые ресурсы на селе, негативно сказывается на экономическом развитии области (табл. 3).



Таблица 1

Динамика изменения общего числа муниципальных образований в Саратовской области за период 2010–2017 гг.

Муниципальное деление	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Общее число муниципальных образований	442	439	402	396	385	369
Муниципальные районы	38	38	38	38	38	38
Городские округа	4	4	4	4	4	4
Городские поселения	45	40	39	39	39	39
Сельские поселения	355	357	321	315	304	288

Рассчитано по: [9].

Таблица 2

Динамика укрупнения муниципальных образований Саратовской области за период 2013–2016 гг.

Муниципальный район	Количество объединённых муниципальных образований			
	2013	2014	2015	2016
Александрово-Гайский	–	–	–	6
Балаковский	7	–	11	–
Дергачевский	–	–	–	6
Ершовский	2	–	–	5
Екатериновский	4	–	–	–
Калининский	4	–	–	–
Красноармейский	6	6	2	–
Краснокутский	2	–	–	–
Краснопартизанский	8	–	–	–
Лысогорский	2	–	–	–
Новобурасский	6	–	–	–
Новоузенский	2	–	–	–
Пугачевский	2	–	–	–
Татищевский	8	–	–	–
Турковский	4	–	–	–
Федоровский	–	–	–	7
Хвалынский	2	–	–	2
Энгельский	2	–	–	–
Итого:	61	6	13	26

Рассчитано по: [10].

Таблица 3

Динамика общей численности сельских населённых пунктов Саратовской области по переписям населения по годам (тыс. чел.)

Года	1970	1979	1989	2002	2010	2018
Общая численность СНП	2697	1964	1768	1752	1778	1788

Рассчитано по: [14].

Один из крупных исследователей в области исторической демографии С. В. Уставщикова, проводя анализ группировки административных районов по числу сельских поселений, выявила тенденцию роста числа районов в области со средним количеством сельских муниципалитетов от 6 до 10. На 2015 г. таких районов было 22, в 2018 г. – 21¹⁵.

За период 1979–1989 гг. значительно сократилось количество поселений с людностью от 101 до 200 человек. Они оказались самыми неустойчивыми в структуре расселения области и либо перешли в разряд более мелких (от 50 до 100 человек), что было типично для Правобережья, либо произошло их укрупнение, что было

характерно для Левобережья в годы мелиоративного строительства¹⁶.

К 1989 г. возросла доля крупных населённых пунктов, как центров, сохранения учреждений и предприятий социальной и производственной инфраструктуры. В 1990-е гг. менялись формы организационной хозяйственной деятельности. Аграрная реформа в области способствовала созданию многоукладной экономики сельского хозяйства. Активизировался процесс развития индивидуального сектора в сельском хозяйстве, в том числе создание фермерских хозяйств. Сельское население проживало в 1697 СНП, кроме того 51 населённый пункт числился без населения¹⁷. За период 1989–2002 гг. были



«списаны» 76 поселений по причине отъезда всех жителей.

Возрастание к 2010 г. доли сельских населенных пунктов было связано, во-первых, с переводом рабочих поселков в разряд сел; во-вторых, развитие фермерства способствовало увеличению числа хуторов с постоянно проживающими там жителями. При этом в области преобладали мельчайшие и мелкие населенные пункты.

По данным на 2018 г. в Саратовской области насчитывается 953 села, 399 посёлков, 220 деревень, 161 хутор, 55 железнодорожных станций и разъездов, 25 рабочих поселков¹⁸.

Наибольшее количество сёл в Вольском районе – 50, среди правобережных районов также можно отметить Базарно-Карабулакский (39), Балашовский (34), Красноармейский (34), Ртищевский (36) районы. Среди левобережных районов преобладает по числу сёл Марковский район – 47, Пугачёвский – 36, Ершовский – 36. По людности преобладают сёла с численностью населения до 500 человек (например, в Ртищевском районе таких сёл – 21, Марковском районе – 16, Пугачёвском – 15)¹⁹.

При этом наблюдается стремление сельских жителей переехать в крупные населённые пункты с развитой инфраструктурой, более близким расположением муниципальных властей. Это в свою очередь приводит к появлению сёл и деревень с количеством жителей до 10 человек. Например, в Марковском районе насчитывается 5 сёл. По этому показателю людности можно проследить и деревни в отдельных районах области. Например, в Петровском районе – 7, Ртищевском районе – 6, Саратовском районе – 5.

Посёлки преобладают в левобережных районах области. Наибольшее их количество сосредоточено в Дергачёвском (28), Энгельском (26), Пугачёвском (23), Ершовском (22) районах. Среди Правобережных районов по числу посёлков лидирует Балашовский (21), Ртищевский (26), Саратовский (20). В среднем количество жителей в посёлках области от 200 до 500 человек. При этом значительное количество посёлков можно причислить к мелким населённым пунктам с численностью до 50 человек (например, в Энгельском районе – 5, Пугачёвском – 6, Ртищевском – 13)²⁰.

Деревни преобладают в Правобережье области – Аркадакский, Аткарский, Екатериновский, Калининский, Петровский, Ртищевский, Саратовский районы. По показателю людности саратовские деревни относятся к мелким населённым пунктам: на первом месте деревни, с численностью жителей до 50 человек (в Петровском районе 11 деревень, Ртищевском – 10, Саратовском – 9).

Хутора как тип мелких населённых пунктов распространены преимущественно в левобережных районах Саратовской области. В их числе традиционно Александрово-Гайский (46), Новоузенский (53), Перелобовский (15), Питерский (16). Численность населения в хуторах в среднем

50 человек²¹. Данные районы всегда отличались спецификой сельского расселения, которая характеризовалась на юго-востоке области разреженной сетью основных посёлков, дополняемых сетью более многочисленных малых и мельчайших посёлков – хуторов.

Возможно, экономическая целесообразность сохранения мелких населённых пунктов при очевидном сокращении их населения связана с необходимостью сохранения административных границ муниципальных районов и бюджета территории. Наблюдается «искусственное» сдерживание процесса урбанизации и расширения границ городских поселений, так как это потребует дополнительные финансовые средства от городских властей на благоустройство и заселение территории, развитие социальной инфраструктуры.

Как справедливо отмечено в статье А. А. Позаменко, «специфика российской сельской местности такова, что для эффективного управления весьма желательно, чтобы глава лично знал всех по своей территории и, соответственно, все знали главу. Однако при численности населения в несколько тысяч человек это ещё возможно, если все собраны в малом городе, но практически нереально, когда жители десятков или сотен населённых пунктов расселены по сотням или тысячам квадратных километров»²².

Процесс слияния сельских поселений не учитывает принцип «шаговой доступности» местной власти, территориальную площадь муниципальных районов. Это в свою очередь влечет за собой сокращение численности сельского населения области. Так, например, в Балаковском муниципальном районе 48 населённых пунктов объединены в составе одного городского и двух сельских поселений: муниципальное образование город Балаково, Быково-Острогское муниципальное образование, которое объединило ещё 10 сельских поселений – общее число сельских населённых пунктов 34 с населением 13641 человек, Натальинское муниципальное образование объединило ещё 5 сельских поселений, общее число сельских населённых пунктов – 13 с населением 7201 человек. Площадь района 3,2 тыс. кв. км²³. Другой пример – Краснопартизанский район, в котором 30 населённых пунктов объединены в составе одного городского и одного сельского поселения: Горновское муниципальное образование (13 сельских населённых пунктов, 7991 тыс. человек) и Рукопольское – 17 сельских населённых пунктов, 3556 человек. Площадь района 2,4 тыс. кв. км²⁴. Район с наибольшим количеством населённых пунктов Ртищевский – 93 СНП, группируется в 6 сельских и 1 городское поселение, его площадь составляет 2,3 тыс. кв. км. Аналогичное количество городских и сельских поселений в Романовском районе, где всего 20 СНП с площадью 1,2 тыс. кв. км²⁵.

Таким образом, Саратовская область следует всероссийской тенденции укрупнения муниципа-



литетов. Процесс укрупнения муниципальных образований за период 2010–2018 гг. оказал прямое и непосредственное влияние на поселенческую структуру области. Количество сельских населенных пунктов неуклонно сокращается, растёт число мелких и мельчайших пунктов.

Районы, особенно левобережные, имеющие обширную площадь, будут испытывать недостаток в трудовых ресурсах, что может привести к затруднениям развития социальной инфраструктуры. Это в свою очередь повлияет на внутриобластное миграционное движение сельского населения в города и районные центры.

В качестве положительных эффектов от укрупнения муниципальных образований отмечаются создание условий для более качественного решения вопросов местного значения, совершенствования социальной инфраструктуры муниципальных образований; повышение управляемости территории муниципального района и эффективности принятия управленческих решений.

Процесс укрупнения муниципалитетов при всей его экономической эффективности вызывает немало беспокойства у населения на местах. Жители населенных пунктов обеспокоены возможной «деградацией» территории, гибелью населенных пунктов, оказавшихся на периферии объединенных поселений. В одном из интервью министр по делам территориальных образований Саратовской области Л. Жуковская, упоминая об опасениях жителей, отмечала основные задачи и пути решения проблем объединения. «Ставка была сделана на эффективную организацию работы органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях. Нам было важно, чтобы у людей не создавалось ощущение, что местная власть их «бросает», территориально перебираясь из одного административного центра в другой. Наоборот, была поставлена задача – перенаправить получаемые преимущества и экономический эффект от объединений поселений на оказание реальной помощи жителям»²⁶. Поэтому областным Правительством в муниципальных образованиях были направлены конкретные методические рекомендации, касающиеся вопросов преобразований. «...Муниципальные образования находят свои варианты взаимодействия с населением. Например, в Татищевском районе организована «горячая линия». В Натальинском муниципальном образовании Балаковского района для удобства жителей поселения в нынешнем году планируется в работе администрации активно использовать информационно-коммуникативные технологии»²⁷.

Тревога жителей связана в первую очередь с дальнейшим измельчением сельских населенных пунктов. В интервью пояснено, что «объективно существуют такие процессы, как естественная убыль населения, внутренняя миграция, имеющая самые разнообразные причины, при этом не всегда экономического характера. Эти процессы были и будут всегда, хотим мы этого или нет»²⁸.

В результате укрупнения сельских поселений формально норма, согласно которой местное самоуправление должно осуществляться на всей территории страны, не нарушается. Но фактически оно стягивается в отдельные точки. Территории упраздняемых сельских поселений остаются практически без внимания со стороны новой центральной администрации. Более того, если у людей нет возможности добраться до администрации, они оказываются отрезанными от получения многих государственных и муниципальных услуг. Далеко не все население владеет информационно-компьютерными технологиями, что затрудняет процесс взаимодействия с властью. Также становится невозможным или ввиду дороговизны пути бессмысленным оформление некоторых льгот и пособий. Ослабевают прямая связь с районной властью. При этом вертикаль власти укрепляется. Подконтрольность поселенческой власти со стороны населения падает.

Примечания

- 1 См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон : принят Гос. Думой 6 отк. 2003 г. Текст с изменениями и дополнениями от 06.02.2019. М. : Актуальное законодательство, 2019.
- 2 См.: *Баженова О. И.* Преобразование муниципальных образований – условие выхода из экономического кризиса сельских территорий : заблуждение или реальность? // *Муниципальная экономика*. 2013. № 2. С. 2–10.
- 3 См.: Бюллетени «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» за 2007–2014 гг. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect> (дата обращения: 20.02.2018).
- 4 *Путин В. В.* Демократия и качество государства. СМИ о Путине URL: <http://www.putin-itogi.ru/2012/02/06/statya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/> (дата обращения: 20.02.2018).
- 5 См.: *Уставщикова С. В.* Основные черты трансформации сельского расселения Саратовской области в 1959–2015 годах. // *Изв. Саратов. ун-та. Нов. Сер. Сер. Науки о Земле*. 2016. Т. 16, вып. 2. С. 91.
- 6 См.: *Жуковская Л.* Самоуправленческие начала местной власти должны быть сохранены : интервью министра по делам территориальных образований «Саратовской областной газете». URL: <http://saratov-news.net/society/2014/02/18/6729.html> (дата обращения: 20.02.2018).
- 7 См.: Опыт преобразования муниципальных образований : объединение сельских поселений Саратовской области. URL: <http://smosar.sarmu.ru/luchshiemunitsipalnye-praktiki/%> (дата обращения: 20.02.2018).
- 8 Там же.
- 9 Численность и размещение населения Саратовской области : Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Статистический сборник // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики



- по Саратовской области. Саратов, 2012. 104 с. С. 7, 24, 26 ; Саратовская область в цифрах – 2016 : Краткий статистический сборник // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Саратов, 2017. С. 6.
- ¹⁰ См.: Административно-территориальное деление Саратовской области URL: <https://ru.wikipedia.org/w/index.php?title> (дата обращения: 20.02.2018).
- ¹¹ См.: Уставщикова С. В. Указ. соч. С. 90–91.
- ¹² См.: Опыт преобразования муниципальных образований : объединение сельских поселений Саратовской области. URL: <http://smosar.sarom.ru/luchshie-munitsipalnye-praktiki/> (дата обращения: 20.02.2018).
- ¹³ См.: Уставщикова С. В. Указ. соч. С. 91–92 ; Саратовская область в цифрах – 2016 : Краткий статистический сборник // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Саратов, 2017. С. 6.
- ¹⁴ Численность и размещение населения Саратовской области : Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Статистический сборник // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Саратов, 2012. 104 с. С. 6. За 2018 год данные рассчитаны на основе : Административно-территориальное деление Саратовской области. URL: <https://ru.wikipedia.org/w/index.php?title> (дата обращения: 20.02.2018).
- ¹⁵ Там же.
- ¹⁶ См.: Уставщикова С. В. Указ. соч. С. 90.
- ¹⁷ Там же.
- ¹⁸ См.: Административно-территориальное деление Саратовской области URL: <https://ru.wikipedia.org/w/index.php?title> (дата обращения: 20.02.2018).
- ¹⁹ Там же.
- ²⁰ Там же.
- ²¹ Там же.
- ²² Позаменко А. А. Последствия укрупнения сельских поселений : взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 168–181.
- ²³ См.: Уставщикова С. В. Указ. соч. С. 89.
- ²⁴ См.: Административно-территориальное деление Саратовской области URL: <https://ru.wikipedia.org/w/index.php?title> (дата обращения: 20.02.2018).
- ²⁵ Там же.
- ²⁶ Жуковская Л. Указ. соч.
- ²⁷ Там же.
- ²⁸ Там же.

Образец для цитирования:

Сушко М. Ю. Опыт укрупнения муниципальных образований в Саратовской области как фактор изменения сельской поселенческой структуры на современном этапе // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2019. Т. 19, вып. 2. С. 259–264. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-2-259-264>

Cite this article as:

Sushko M. Yu. The Process of Municipalities Enlargement in Saratov Region as a Factor of Alteration of the Rural Settlement Structure at the Present Stage. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2019, vol. 19, iss. 2, pp. 259–264 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-2-259-264>
