

КРАТКИЕ ЗАМЕТКИ

УДК 911.37 (470.331)

А.А. Смирнова¹**ИЗМЕНЕНИЕ НИЗОВОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ РЕГИОНА:
ТВЕРСКОЙ ОПЫТ**

Статья продолжает исследование низовой муниципальной структуры Тверской области, начатое автором в 2016 г. С позиций географической науки акцент сделан на преобразованиях, которые произошли в последние десятилетия в регионе и продолжаются в наши дни, а также на последствиях этих изменений для сельского расселения.

Для Тверской области выделено три волны преобразований низовой структуры сельских административных ячеек, произошедшие с начала 2000-х гг. Постепенное сокращение их числа с 614 в 2002 г. до 174 к середине 2020 г. является отражением не столько процессов депопуляции сельской местности, сколько следствием зачастую хаотичных решений по укрупнению и оптимизации муниципального управления. Причудливые по форме сельские поселения не учитывают логику пространства и не отвечают критериям компактности. Доступность местных центров для населения ухудшается, растет нагрузка на оставшиеся сельские администрации. Если раньше один сельский центр обслуживал в среднем 16 населенных пунктов, то с последующими преобразованиями их число увеличилось до 40. Площадь новообразованных административных ячеек увеличилась более чем в два раза.

Последние тренды изменений – ликвидация двухуровневой системы «муниципальный район – сельское поселение» и введение новой формы организации территориального управления в виде муниципальных округов – свидетельствуют о том, что число низовых сельских центров будет сокращаться дальше и еще масштабнее. Как следствие, качество и доступность предоставляемых услуг населению ухудшатся, а знание представителей власти об обширных сельских территориях и возможности для крупномасштабных исследований на основе статистических данных уменьшатся.

Ключевые слова: сельское поселение, муниципальная структура, муниципальный округ, сельские центры, Тверская область

Введение. Чехарда, происходящая с муниципальным устройством – укрупнение сельских поселений, превращение муниципальных районов сначала в городские, а затем в муниципальные округа – имеет определенные последствия для сельского населения. Ликвидация местных административных центров стимулирует дальнейшую деградацию населенных пунктов, когда вслед за сворачиванием управленческих функций происходит постепенное угасание остальных.

Тема муниципальных преобразований в научной литературе остается популярной и широко освещаемой с разных позиций и ракурсов на протяжении последних десятилетий. Концептуальные основы [Маркварт, Францке, 2017] и экономическая целесообразность [Зуйкина, Якунина, 2016] реформирования, восприятие жителями проводимых реформ и возможные последствия укрупнения [Позаненко, 2015], описание региональной специфики [Орешников, 2019] – это далеко не полный круг вопросов, поднимаемых исследователями в недавних работах.

Традиционный географический интерес к административно-территориальному устройству [Тархов, 2019] с появлением еще одной сетки деления страны

распространился и на проблематику муниципального устройства [Глезер и др., 2008]. Географов, занимающихся проблемами сельской местности, волнует, прежде всего, влияние совершаемых административных преобразований на изменение сети сельского расселения [Глезер, 2013; Солдатова, 2017] и трансформацию сферы предоставления услуг на селе [Вихрёв и др., 2015]. Данная работа продолжает начатое исследование по Тверской области [Фомкина, 2016 а,б], инициатива ее проведения связана с последними изменениями в муниципальном устройстве региона, которые существенным образом деформируют организационно-управленческую структуру сельской местности.

Тверская область – интересный кейс для изучения преобразований в низовой муниципальной структуре. Она входит в число регионов, где за последнее десятилетие произошли наиболее значительные изменения числа сельских поселений [Соснин, Столбова, 2017]. В данной работе, в отличие от большинства исследований, акцент сделан не только на изменения последних лет, охарактеризовано также устройство сельской местности до реформирования в XXI в.

¹ Тверской государственный университет, факультет географии и геоэкологии, кафедра социально-экономической географии и территориального планирования, канд. геогр. н., доцент; e-mail: alpresents@mail.ru

Информационная база исследований. Исследование базируется на списках сельских округов и сельских поселений Тверской области в разные годы, данных о численности сельского населения региона по материалам переписей 2002 и 2010 гг. Для уточнения состава муниципалитетов и отслеживания их числа использовались нормативные акты, публикуемые администрацией Тверской области.

Результаты и их обсуждение. Непрекращающаяся трансформация низового территориального устройства связана с реализацией 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятие которого изменило закрепившееся в практике управления со второй половины 1990-х гг. деление на сельские округа (СО). Границы прежних сельских округов в большинстве своем совпадали с границами сельсоветов, и постсоветское реформирование было направлено, главным образом, на ликвидацию устаревшего названия. Смысл сельских округов заключался в объединении географически и экономически связанных между собой сельских населенных пунктов. Пришедшие им на смену сельские поселения, как показывает более чем десятилетняя история их существования, имеют мало общего с этой идеей.

До реформы местного самоуправления в Тверской области насчитывалось 614 СО, в которых проживало около 37% всех жителей региона. Разнообразие сельских округов, выраженное в различиях по численности населения, площади, людности центра и доле проживающих, было вполне закономерным. Территория Тверской области внушительна по своим размерам, на ней сосуществуют различные типы населенных пунктов и по положению, и по специализации и истории возникновения. Очевидно, что единообразной и неизменной схемы деления на сельские округа не могло существовать.

В формировании современной муниципальной структуры Тверской области можно выделить несколько этапов. К обозначенным ранее [Фомкина, 2016б] двум волнам преобразований (2005–2007 и 2010–2015 гг.), можно добавить третью (с 2016 г. по настоящее время), когда отмечались наиболее активные административные изменения. Если первые два этапа характеризовались укрупнением низовых сельских ячеек, то последний – их полным исчезновением.

Преобразования, последовавшие за принятием 131-ФЗ, коренным образом изменили устройство местных центров и систем расселения на низовом уровне. Количество сельских поселений (СП), заменивших собой сельские округа, оказалось меньше последних в 2 раза. Логично предположить, что утрата многими сельскими населенными пунктами (СНП) центральных функций ведет за собой деформацию всей системы.

Каждый район имеет свои особенности осуществления муниципальных преобразований. В первую волну, когда заменялись округа на поселения, наименьшее сокращение низовых сельских ячеек претерпели три района – Жарковский, Кувшиновский и Конаковский. Максимальная разница между СО и

СП – в Калязинском районе, где число новообразованных сельских поселений оказалось в пять раз меньше округов. В состав районов, где произошли наиболее существенные изменения, вошли также Ржевский, Оленинский и Западнодвинский. Обе группы районов очень разнородны по составу, они включают как относительно благополучные примосковские районы, так и депрессивные, глубоко периферийные территории. Отсутствие географической логики свидетельствует о роли других факторов в формировании рисунка сельских поселений, в первую очередь – субъективных решений местного руководства.

Последовавшие изменения во вторую волну укрупнений, с одной стороны, оказались более системными. Здесь масштабные преобразования прошли в неблагополучных Максатихинском, Молоковском и Краснохолмском районах, где число ликвидированных сельских округов в 6–7 раз превосходило количество сельских поселений, образованных к 2015 г. В первом приближении эти изменения можно объяснить крайне негативной демографической ситуацией в указанных районах, измельчанием сети СНП, сжатием экономической деятельности, нехваткой квалифицированных кадров. С другой стороны, не поддаются объективному объяснению перемены, например, в Старицком районе, где 34 сельских округа превратились сначала в 12, а затем – в 8 сельских поселений.

Несмотря на возможные объективные предпосылки укрупнения, связанные со снижением численности муниципального образования, результат не всегда объективен. Так, конфигурация некоторых сельских поселений противоречит дорожной сети и логике пространства в целом. Например, в Молоковском районе расстояние от прежних центров СП (с. Ахматово и д. Черкасово) до нового центра СП – д. Обросово – более 30 км, и дорога идет через пгт. Молоково (которое к тому же тоже является центром другого СП) (рис. 1). Описанная ситуация – не единственный пример странного формирования сельских поселений. Форма Каблукковского и Верневожского СП пристольничного Калининского района вытянута более чем на 30 км, что противоречит требованию 131-ФЗ о пешеходной доступности административного центра сельского поселения для жителей остальных территорий. В законе указано, что требования могут не соблюдаться в удаленных и труднодоступных регионах РФ, но вряд ли Калининский район, один из самых густонаселенных в Тверской области, относится к таковым.

Современная муниципальная структура Тверской области продолжает меняться. За фиксируемыми ранее укрупнениями сельских поселений идет полная их ликвидация, которая является следствием преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа. В конце 2015 г. в Тверской области Удомельский район стал первым в регионе, изменившим двухуровневую систему местного самоуправления «район – поселение», превратившись в городской округ. В последующие годы к

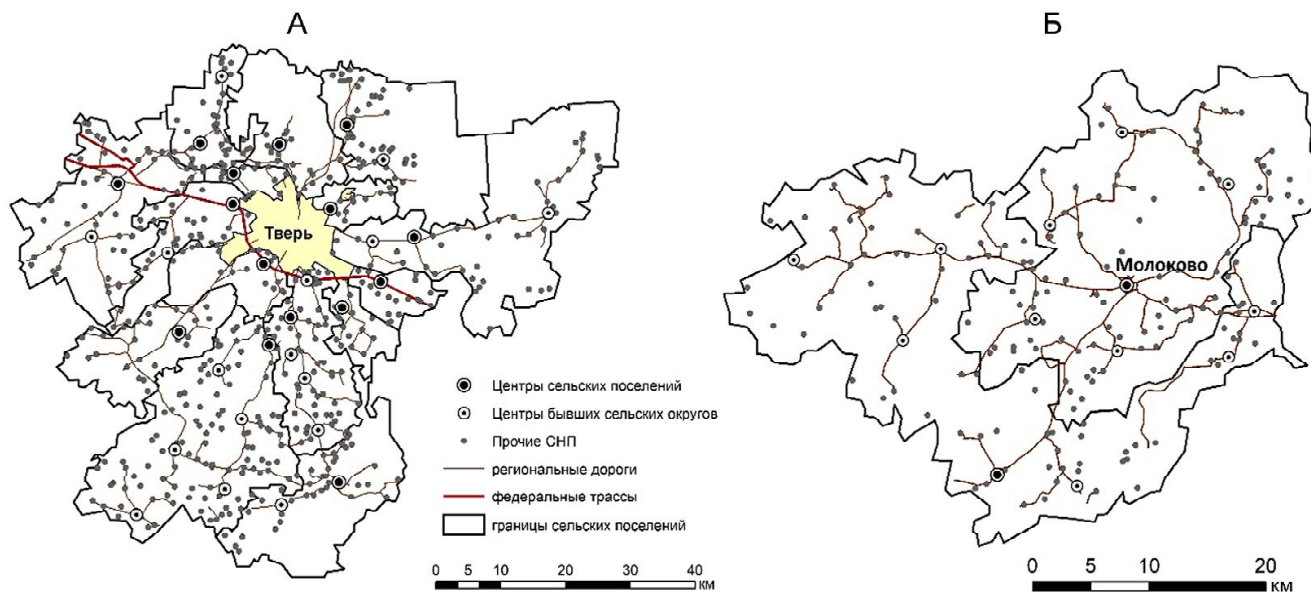


Рис. 1. Муниципальное устройство Калининского (А) и Молоковского (Б) районов

Fig. 1. Municipal structure of Kalininsky (A) and Molokovsky (B) districts

нему добавились Осташковский, Нелидовский, Кашинский и Вышневолоцкий районы, теперь уже в новом статусе.

Общественный резонанс, который вызвала предлагаемая Министерством территориальных образований Тверской области ликвидация сельских поселений Торжокского района, заставил правительство региона пересмотреть выбранное направление по созданию городских округов и перейти к менее провокационным по названию муниципальным округам. Есть версия, что именно тверским губернатором была инициирована поправка в 131-ФЗ и официальное закрепление в законе термина «муниципальный округ»². Поскольку одна из претензий общественности была связана именно с использованием слова «городской» для сельских территорий, образование Андреапольского и Весьегонского муниципальных округов прошло почти без широкой огласки в СМИ.

Одной из главных причин муниципальных преобразований традиционно называют экономию бюджетных средств вследствие сокращения управленческого аппарата, расходов на разработку градостроительной документации и др. [Гутникова, 2010]. Другой мотив, лежащий в основе происходящих процессов, – сокращение числа местных депутатов и упрощение процедуры принятия решений. Согласно 131-ФЗ, в поселениях с численностью населения до 1000 человек должно быть не менее 7 депутатов. Для многих сельских поселений содержать такой депутатский корпус – неподъемная задача.

Промежуточными итогами третьей волны преобразований в Тверской области стало упразднение сети сельских поселений в 13 районах, пять из кото-

рых существуют в форме городских, остальные – в статусе муниципальных округов. Очевидно, что процесс изменений будет продолжаться, и реальные последствия этого реформирования станут понятны позднее.

На месте упраздненных сельских поселений иногда остаются территориальные отделы, т. е. представительства новой администрации, обычно с двумя–тремя сотрудниками в штате, у которых сохраняются весьма ограниченные полномочия по оказанию различных услуг (выдача справок, прием платежей) [Позаненко, 2015]. Сельские жители испытывают закономерные трудности в связи с новым муниципальным делением: «В нашем районе произошло объединение сельских поселений ..., и теперь проблемы нашего села никому не интересны. Руководитель территориального отдела отпущен в «долгосрочный» отпуск, на его место никто не назначен, в то время, как у нас проблема на проблеме и нет никому дела до их решения» (цитата из обращения жителей с. Еремково Удомельского городского округа, пунктуация и орфография сохранены). Именно физическая удаленность местной власти от населения является одной из основных проблем при изменении муниципального устройства.

В складывающейся ситуации оставленные на самообеспечение жители вынуждены искать новые способы решения местных проблем. Им на помощь приходят разные формы выражения гражданской активности. Например, в Максатихинском районе сельскую дорогу удалось привести в порядок в результате создания и распространения петиции на сайте «Местная петиция». Были собраны более

² <https://vedtver.ru/news/society/brak-po-raschetu-obedinenie-poseleniy-v-edinyy-okrug-daet-sushchestvennyuyu-ekonomiyu-byudzheta/>

тысячи подписей, в результате дорога была отремонтирована. Информационные ресурсы становятся для населения той площадкой для решения местных проблем, которой они лишаются в условиях ликвидации института сельских глав.

В общем виде произошедшие изменения можно изобразить на схеме (рис. 2). За основу взяты осредненные характеристики сельских округов и поселений Тверской области. Так, до 2006 г., в одном районе в среднем насчитывалось около 17 сельских округов, в каждом из которых было по 16 СНП. С реформой местного самоуправления и последующими изменениями число новообразованных СП в среднем сократилось до 7 на район.

Важные качества сельского устройства – компактность, географическая сближенность СНП, составляющих единый округ, – были утрачены при укрупнении. Сельские поселения более причудливы по форме, размещение административного центра иногда находится вне логики пространства, и единство СНП в таких случаях лишь формально. Увеличилась и «нагрузка» на центральный населенный пункт – число подопечных пунктов в сельских поселениях в 2,5 раза превосходит значение в сельских округах.

Последствия перехода на муниципальные округа и ликвидации сельских поселений еще предстоит проанализировать. На схеме наглядно отражено сокращение числа сельских центров, которое подразумевает утрату СНП своих функций, что неизбежно приведет к снижению качества обслуживания населения. Еще одно важное следствие реформы –

утрата знания о территории. Если раньше глава сельской администрации знал, что происходит на подконтрольной ему территории, то теперь это становится нереальным.

Как отметил А.М. Никулин [2014], еще в 1980-х гг. крупнейшие советские специалисты по проблемам села среди главных причин «системного кризиса» называли «извечное российское управленческое стремление увеличения концентрации населения (для усиления контроля над ним)» (с. 280). Прослеживается схожесть проблем и методов их решений тогда и сейчас.

Выводы:

– выделенные три волны преобразований, происходившие в Тверской области на протяжении первых десятилетий XXI в., демонстрируют поступательное сокращение числа местных сельских центров, сначала – за счет преобразования сельских округов в поселения, затем – вследствие их укрупнения и, наконец, полной ликвидации;

– относительно недавний отказ от двухуровневой системы муниципального управления и упразднение сельских администраций приводят к утрате немногочисленных функций сельских населенных пунктов, а расстояния, которые необходимо преодолевать жителям для получения различных услуг и решения насущных вопросов, увеличиваются. С учетом старой возрастной структуры сельского населения и транспортной труднодоступности периферийных территорий возрастает ответственность за последствия подобных преобразований;

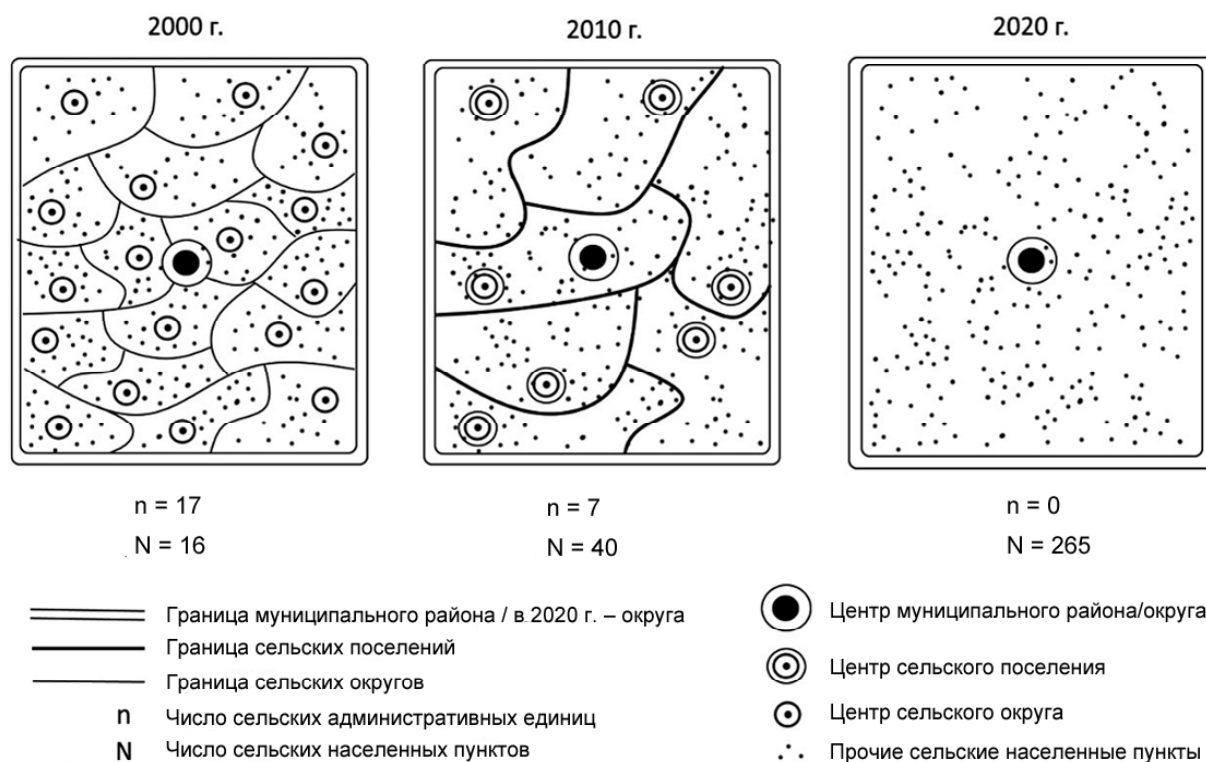


Рис. 2. Трансформация низовой муниципальной структуры Тверской области в XXI в.

Fig. 2. Transformation of the municipal structure of the Tver region in the XXI century

– в ходе реформирования низового муниципального устройства утрачивается ценное знание о территории, которым обладали главы сельских администраций. Помимо практического назначения этой информации (учет и контроль на местах), она была важна для исследователей, работающих с муниципальной статистикой на уровне отдельных поселений;

– исходя из уже принятых правительством Тверской области недавних нормативных актов и последовавших за ними изменений видно, что у региона нет единой стратегии преобразований, как нет и понимания, как будет существовать огромная по площади и еще населенная сельско-городская периферия.

Благодарности. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ (проект № 18-05-00394).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Вихрёв О.В., Ткаченко А.А., Фомкина А.А. Системы сельского расселения и их центры (на примере Тверской области) // Вест. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. 2016. № 2. С. 30–37.

Глезер О.Б. Система местного самоуправления как составная часть институциональной среды расселения в современной России // Вопросы географии. Сб. 135. География населения и социальная география. М., 2013. С. 224–244.

Глезер О.Б., Бородин Т.Л., Артоболевский С.С. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // Изв. РАН. Сер. Географическая. 2008. № 5. С. 51–64.

Гутникова Е.А. К вопросу об укрупнении муниципальных образований // Проблемы развития территорий. 2010. № 6. С. 67–74.

Зуйкина А.С., Якунина А.В. Эффекты территориальных преобразований муниципалитетов в Пермском крае: опыт Губахи и Лысьвы // Современный город: власть, управление, экономика. 2018. № 1. С. 84–97.

Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.

Никулин А.М. Аграрники, власть и село: от прошлого к настоящему. М., 2014. 400 с.

Орешиников В.В. Оценка и обоснование целесообразности укрупнения муниципальных районов в субъектах Российской

Федерации (на примере республики Башкортостан) // Вестник НГИЭИ. 2019. № 11. С. 121–133.

Позаненко А.А. Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 168–184.

Солдатова Н.В. Влияние укрупнения сельских поселений на систему сельского расселения // Управление социально-экономическим развитием территорий: оперативное реагирование на текущие и стратегические вызовы: мат. науч.-практ. конф. Вологда, 2017. С. 134–142.

Соснин Д.П., Столбова Е.А. Укрупнение сельских муниципальных образований: от стихийной практики к эффективному управлению // Научные труды Северо-Западного института РАНХиГС. СПб, 2017. Т. 8. Вып. 1. С. 190–198.

Тархов С.А. Основные направления географического изучения административно-территориального деления // Региональные исследования. 2019. № 1. С. 6–15.

Фомкина А.А. Трансформация местных систем расселения слабоурбанизированных территорий Центральной России (на примере Тверской области): автореф. дис. ... канд. геогр. наук. М., 2016а. 26 с.

Фомкина А.А. Административно-территориальная структура сельской местности Тверской области в постсоветский период // Вестник ТвГУ. Серия «География и геоэкология». 2016б. № 2. С. 61–68.

Поступила в редакцию 18.06.2020

После доработки 30.06.2020

Принята к публикации 06.07.2020

A.A. Smirnova¹

REFORMATION OF THE MUNICIPAL STRUCTURE: EXPERIENCE OF THE TVER REGION

The article continues the study of the municipal structure of the Tver region, started by the author in 2016. From the point of view of geographical science, the emphasis was made on the transformations that have been going on in the region for recent decades and continue nowadays. The effects of these changes for rural settlement pattern were considered.

Since the early 2000s three waves of transformation of the structure of rural administrative units have been identified for the Tver region. Their number gradually decreases from 614 in 2002 to 174 by mid-2020, reflecting not so much the depopulation processes in rural areas, as the chaotic decisions to optimize municipal management. Bizarre-shaped rural settlements neglect the logic of space and fail to meet the criteria of compactness. Local centers become less accessible for the population, and the remaining rural administrations are more and more overburdened. If one rural center served an average of 16 settlements before transformations, then the number increased to 40. The area of newly formed administrative units has more than doubled.

¹ Tver State University, Faculty of Geography and Geoecology, Department of Socio-Economic Geography and Territorial Planning, Associate Professor, PhD. in Geography; e-mail: alpresents@mail.ru

The latest trends of changes, namely the liquidation of a two-level system «municipal district – rural settlement» and the introduction of a new form of organization of territorial administration in the form of municipal districts, indicate that the number of local rural centers will further decline even more extensively. As a result, the quality and availability of services provided to the population will worsen, as well as the knowledge of government officials about vast rural areas. The large-scale studies based on statistical data will also become less possible.

Key words: rural settlement, municipal structure, municipal district, rural centers, Tver region

Acknowledgements. The study was financially supported by the Russian Foundation for Basic Research (project no. 18-05-00394).

REFERENCES

- Fomkina A.A. *Transformacija mestnyh sistem rasselenija slabourbanizirovannyh territorij Central'noj Rossii (na primere Tverskoj oblasti)* [Transformation of settlement local systems in the weakly urbanized territories of Central Russia (on the example of the Tver region)], Extended Abstract of PhD Thesis in Geography, Moscow, 2016, 26 p. (In Russian)
- Fomkina A.A. Administrativno-territorial'naja struktura sel'skoj mestnosti Tverskoj oblasti v postsovetiskij period [Rural administrative and territorial structure of the Tver region in post-soviet period], *Vestnik TvGU, Ser. Geografija i geoekologija*, 2016, no. 2, p. 61–68. (In Russian)
- Glezer O.B. [Local self-government system as a component of the institutional background of settlement pattern in modern Russia], *Voprosy geografii, Sb. 135, Geografija naselenija i social'naja geografija* [Problems in Geography. Geography of Population and Social Geography], Moscow, 2013, p. 224–244. (In Russian)
- Glezer O.B., Borodina T.L., Artobolevskij S.S. Reforma mestnogo samoupravlenija i administrativno-territorial'noe ustrojstvo sub'ektov RF [Local Self-Governmental Reform and Administrative Territorial System of the Subjects of the Russian Federation], *Izv. RAN, Ser. Geogr.*, 2008, no. 5, p. 51–64. (In Russian)
- Gutnikova E.A. K voprosu ob ukрупnenii municipal'nyh obrazovanij [On the issue of merging of municipalities], *Problemy razvitiya territorij*, 2010, no. 6, p. 67–74. (In Russian)
- Markvart Je., Francke J. Territorial'noe reformirovanie mestnogo samoupravlenija v Germanii i Rossii na sovremennom etape [Modern territorial reforms of local self-government in Germany and Russia], *Prostranstvennaja ekonomika*, 2017, no. 3, p. 40–61. (In Russian)
- Nikul'in A.M. *Agrarniki, vlast' i selo: ot proshlogo k nastojashemu* [Agrarians, the power and the village. From past to present], Moscow, 2014, 400 p. (In Russian)
- Oreshnikov V.V. Ocenka i obosnovanie celesoobraznosti ukрупnenija municipal'nyh rajonov v sub'ektah Rossijskoj Federacii (na primere respubliki Bashkortostan) [Evaluation and justification of the need for combining municipal districts in the subjects of the Russian Federation (case study of the Republic of Bashkortostan)], *Bulletin NGIEI*, 2019, no. 11, p. 121–133. (In Russian)
- Federation (case study of the Republic of Bashkortostan), *Vestnik NGIEI*, 2019, no. 11, p. 121–133. (In Russian)
- Pozanenko A.A. Posledstviya ukрупnenija sel'skih poselenij: vzgljad snizu [Implications resulting from the enlargement of rural settlements: view from below], *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija*, 2015, no. 1, p. 168–184. (In Russian)
- Soldatova N.V. [Influence of rural municipalities merging on the rural settlement pattern], *Upravlenie social'no-jeekonomicheskim razvitiem territorij: operativnoe reagirovanie na tekushhie i strategicheskie vyzovy* [Social-economic management of territories: timely reaction to current and strategic challenges], Vologda, 2017, p. 134–142. (In Russian)
- Sosnin D.P., Stolbova E.A. Ukрупnenie sel'skih municipal'nyh obrazovanij: ot stihijnoj praktiki k jeffektivnomu upravleniju [Rural municipalities merging: from spontaneous practice to effective management], *Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta RANHiGS, S.-Peterburg*, 2017, vol. 8, iss. 1, p. 190–198. (In Russian)
- Tarhov S.A. Osnovnye napravlenija geograficheskogo izuchenija administrativno-territorial'nogo delenija [Key focuses in geographical studies of administrative division], *Regional'nye issledovanija*, 2019, no. 1, p. 6–15. (In Russian)
- Vihrov O.V., Tkachenko A.A., Fomkina A.A. Sistemy sel'skogo rasselenija i ih centry (na primere Tverskoj oblasti) [Rural settlement systems and settlement centers (case study of the Tver oblast)], *Vest. Mosk. Un-ta, Ser. 5, Geogr.*, 2016, no. 2, p. 30–37. (In Russian)
- Zujkina A.S., Jakunina A.V. Jefferkty territorial'nyh preobrazovanij municipalitetov v Permskom krae: opyt Gubahi i Lys'vy [Effects of territorial transformations of municipalities in Perm kraj: experience of Gubakha and Lysva], *Sovremennyy gorod: vlast', upravlenie, ekonomika*, 2018, no. 1, p. 84–97. (In Russian)

Received 18.06.2020

Revised 30.06.2020

Accepted 06.07.2020