

# Системная диагностика социально-экономических процессов

## Реорганизация муниципального пространства: российские реформы в сопоставлении с международной практикой

А.Н. ШВЕЦОВ

Федеральное государственное учреждение «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук», г. Москва, Россия

**Аннотация.** Муниципальные образования – это наиболее многочисленный класс объектов публичной власти, ее низового уровня (местного самоуправления). Пространственная организация этого множества объектов во всех странах время от времени под влиянием новых политических и экономических обстоятельств подвергается реструктуризации, следствием которой становятся изменения числа и масштабов, экономических и социальных потенциалов муниципалитетов. При осуществлении таких преобразований экономические и политические соображения могут оказывать противоречивое воздействие, требуя в одно и то же время и укрупнения, и уменьшения пространственных параметров муниципальных образований. В связи с этим возникает теоретическая и практическая проблема рационального – сбалансированного с учетом экономических и политических факторов – обоснования (выбора) их размеров. Исследование этой проблемы опирается на разнообразный и длительный международный опыт реформирования пространственной организации муниципалитетов. В контексте этого опыта особое внимание уделено противоречивой политике постсоветских российских муниципальных реформ и контрреформ.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, муниципальные образования, реформа местного самоуправления, пространственная организация муниципальных образований, российская политика муниципального реформирования, укрупнение муниципалитетов, международная практика реструктуризации территориальной организации муниципалитетов.*

**DOI:** 10.14357/20790279230201

### Введение

Начало 2022 года было отмечено внесением в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «Об общих принципах организации местно-

го самоуправления в единой системе публичной власти», который был разработан в развитие положений обновленной в 2020 г. Конституции России и призван заменить действующий федеральный закон о местном самоуправлении, принятый в 2003

г. Предложенное обновление законодательства имело целью запустить новый, рассчитанный на 2022-2028 годы, этап реформирования местного самоуправления<sup>1</sup>, предусматривающий в качестве главной идеи, помимо встраивания местного самоуправления в единую систему публичной власти, коренное преобразование пространственной структуры муниципальных образований, а именно: переход на одноуровневую систему местного самоуправления, состоящую только из городских и муниципальных округов с упразднением муниципального статуса сельских и городских поселений, которые войдут в состав указанных округов.

Такая реструктуризация в сущности отражает глобальную тенденцию муниципального развития. Пространственная организация местного управления под нарастающим влиянием проблем экономического порядка, с которыми сталкиваются муниципалитеты, претерпевает серьезные количественно-структурные перемены, следствиями которых становятся уменьшение количества муниципалитетов при увеличении их пространственных размеров, роста численности жителей, расширении полномочий и повышении финансовой устойчивости. Этот процесс идет многие годы и во многих странах – и в федеративных (Канада, Германия и др.) и в унитарных (Франция, Великобритания, Дания и др.) государствах. Практический интерес представляет оценка принимаемых в разных странах решений по реструктуризации муниципального пространства, их обоснований и последствий, сопоставление их между собой и сопоставление с актуальной российской практикой.

### 1. Канадская практика объединения муниципалитетов

В Канаде в сфере местного самоуправления практически всех провинций (субъектов федерации) процесс реструктуризации муниципалитетов путем их объединения становится все более интенсивным и масштабным<sup>2</sup>. В подоплеке муниципальных слияний лежат сходные мотивы – повышение экономической эффективности оказания муниципальных услуг за счет снижения нерациональных расходов и улучшения координации в управлении развитием

смежно-расположенных и тяготеющих друг к другу деревень, поселков и городов, объединявшихся по этим мотивам в рамках единого административно-территориального образования. Кроме того, усилилось стремление к повышению бюджетной самостоятельности муниципальных образований за счет увеличения доли доходов их бюджетов из так называемых собственных источников и тем самым снижения зависимости муниципальных бюджетов от трансфертов из бюджетов провинций.

В результате изменений наряду с двухуровневой структурой, образуемой небольшими поселенческими муниципалитетами, входящими в состав надпоселенческих муниципалитетов с более широкой зоной охвата, формируется новая одноуровневая подсистема укрупненных муниципальных образований. Сосуществование двух подсистем муниципальных образований дает основания для сравнительного анализа их преимуществ и недостатков. Главное преимущество двухуровневой системы связывается с возможностями перераспределения функций и ресурсов между поселенческими муниципалитетами в границах одной территории. В то же время наличие двух муниципальных уровней влечет за собой рост непроизводительных расходов и дублирование в предоставлении отдельных видов услуг. Двухуровневая система оказывается менее прозрачной и затрудняет понимание налогоплательщиками, какой именно уровень несет ответственность за ту или иную услугу. Наличие двух муниципальных органов власти создает дополнительные бюрократические барьеры на пути принятия эффективных решений.

В качестве преимуществ структуры с большими одноуровневыми муниципалитетами обычно указывают на ее более высокую экономическую эффективность, обусловленную сокращением численности управленческого персонала и снижением соответствующих расходов, исключением дублирования в выполнении административных функций и устранением бюрократических барьеров, рационализацией процедур предоставления услуг, увеличением масштабов страхования, уменьшением закупочных цен в связи с большими объемами закупок, расширением возможностей применения сложного и специализированного технического оборудования. Расширение налоговой базы в новой структуре создает возможности для повышения уровня и более справедливой организации финансирования предоставляемых муниципальных услуг. Повышается управленческая ответственность за счет ее концентрации на одном муниципальном уровне. Создаются условия для более эффективного развития в расширенных территориальных границах сети

<sup>1</sup> Законопроект прошел в Госдуме только первое чтение, его последующему обсуждению и окончательному принятию помешала начавшаяся 24 февраля 2022 г. специальная военная операция.

<sup>2</sup> При изложении канадской практики муниципальной реструктуризации использованы материалы, ставшие доступными автору в ходе его участия в многолетнем канадско-российском проекте по проблемам федерализма, а также доклад известного канадского эксперта Г. Китчена «Реструктуризация муниципалитетов: можно ли извлечь уроки из опыта Канады?».

объектов транспортной (дороги и мосты), инженерно-коммунальной (водоснабжение, канализация, электросети) и социально-рекреационной (парки, зоны отдыха, библиотеки и пр.) инфраструктуры. Устраняется неэффективная и дорогостоящая межмуниципальная конкуренция, имевшая место в прежней структуре между поселениями, каждое из которых стремилось, во что бы то ни стало привлечь именно к себе тот или иной объект, игнорируя при этом соображения экономической целесообразности его размещения в конкретном месте.

Противники политики муниципальных слияний, естественно, прямо наоборот оценивают последствия такой реструктуризации. В частности, в устранении межмуниципальной конкуренции они усматривают вовсе не благо, а опасность уменьшения и даже утраты стимулов к росту эффективности и снижению издержек. Не без оснований отмечается неоднозначность эффектов экономии на масштабе. Другими словами, они соглашались с тем, что для некоторых видов услуг укрупнение муниципалитета приведет к заметному выигрышу за счет снижения удельных издержек, но в то же время для других видов услуг эти издержки снизятся не существенно, а для третьих – даже повысятся. Это довольно просто объясняется тем, что максимальная эффективность и наименьшие издержки для разных видов услуг достигаются при различных размерах муниципалитета, т.е. рост эффективности и снижение издержек неодинаковы для дорожных работ, пожарной службы, полиции и зон отдыха. Подвергается сильному сомнению обоснованность надежд на снижение непроизводительных затрат за счет устранения дублирования функций при слиянии муниципалитетов и предсказывается, что в реальности расходы в новой структуре скорее всего сохранятся на максимальном уровне, сложившемся до реструктуризации. Наконец, обращается внимание на реальную опасность утраты при укрупнении муниципалитетов прежних возможностей учета местных предпочтений и особенностей при оказании тех или иных услуг, эффект от которых проявляется только на местном уровне.

Но, конечно же, указания на недостатки новой муниципальной структуры не в силах поколебать уверенность сторонников муниципальной реструктуризации в ее преимуществах и лишь стимулируют поиск мер, компенсирующих возможные негативные последствия реформы. Так, парируя вполне ожидаемые критические замечания по поводу того, что переход к одноуровневой структуре крупных муниципалитетов неизбежно ведет к отдалению местной власти от населения, адепты идеи слияния муниципалитетов обычно указывают на простую и

доступную возможность легкого преодоления этого недостатка путем организации сети «местных комитетов, консультационных и иных дополнительных офисов» с минимальным штатом служащих, предоставляющих определенный набор услуг, консультирующих местных жителей или отвечающих на их вопросы. Аналогично обстоит дело и с другими доводами противников реформы. Скажем, в ответ на упреки по поводу устранения конкуренции предлагается обеспечить ее путем более широкого использования альтернативных способов предоставления муниципальных услуг, например, с привлечением сторонних организаций на договорных условиях.

Альтернативой крупным муниципалитетам в рамках одноуровневой системы местного самоуправления выступают небольшие муниципальные образования с характерными для них преимуществами и недостатками. Говоря о достоинствах небольших муниципальных структур, на первое место обычно выдвигают отнюдь не экономические факторы, а такие их свойства как большая демократичность организации жизнедеятельности на меньшей территории, лучшая доступность местной власти и непосредственная ответственность выборных лиц перед налогоплательщиками. Считается также, что в небольших муниципалитетах более полно учитывается местная специфика, принимаются в расчет различия между городом и сельской местностью, исторические традиции и т.п. Многочисленные малые общины, получая муниципальный статус, приобретают возможность реализации своих разнообразных интересов и противостоят тенденциям к «стандартизации» муниципальных услуг и «выравниванию» затрат на их предоставление. Сосуществование множества муниципалитетов содействует установлению конкурентной среды, стимулирующей их к более скрупулезному учету и контролю собственных затрат предоставляя для этого более широкие информационные возможности для сравнительного анализа показателей экономической эффективности оказания тех или иных услуг в разных муниципалитетах. Но в то же время увеличение количества муниципалитетов сопряжено с ростом численности выборных лиц и наемного персонала, возрастанием административных расходов. Муниципальная конкуренция может превратиться в дорогую и неэффективную, а стремление к получению эффектов от экономии на масштабах при оказании услуг наталкивается на объективные ограничения, которые невозможно преодолеть в рамках отдельных небольших муниципальных образований, а требуется использование механизмов межмуниципальных взаимодействий (соглашений или специальных управляющих структур).

## 2. Тенденции европейской реструктуризации муниципалитетов

Процессы реструктуризации муниципальных образований характерны и для Европейского Союза, в разных странах которого уже осуществлены, проводятся или планируются соответствующие реформы [1–5]. Здесь прослеживаются две основные тенденции. Одна – к укрупнению общин в целях повышения административной результативности и экономической эффективности местного самоуправления. Этот путь характерен, в первую очередь, для североевропейских стран и регионов (скандинавские государства, Англия, северогерманские земли).

Так, в Германии проведенная в 70-е годы реформа административно-территориального деления страны привела почти к троекратному (с 22000 до 8500) сокращению количества общин. В Швеции в результате укрупнений коммун, проведенных в 1952 и 1974 гг., их количество уменьшилось почти в восемь раз – с 2282 до 290 [4]. В Дании в результате реформы 1970 г. число муниципалитетов было уменьшено почти в пять раз (с 1300 до 275) и планируется сокращение еще почти втрое [1].

Делая упор на сугубо экономических эффектах (снижение издержек или повышение эффективности управления), в указанных странах все же осознают, что подобный подход ухудшает возможности жителей влиять на муниципальную политику и участвовать в местном самоуправлении. Поэтому предпринимаются специальные меры, компенсирующие негативные последствия укрупнения общин. Так, для усиления роли жителей в местном самоуправлении механизмы представительской демократии дополняются инструментами прямой и партисипативной демократии [2].

Другая тенденция реструктуризации муниципального пространства характерна для южноевропейских стран и регионов (Франция, Италия, Австрия, южногерманские земли и др.), где сохраняется исторически сложившаяся структура муниципального пространства, представленная преимущественно мелкими поселениями. В этой части Европы для повышения административной результативности и экономической эффективности местного самоуправления используются организационно-правовые формы межмуниципальной кооперации.

Таким образом, трансформации муниципального пространства хотя и стали весьма распространенной политикой, но они все же не носят кардинального и массового характера, к ним стараются прибегать не часто, изменения протекают более монотонно и последовательно, их стараются гото-

вить тщательно (от нескольких лет до нескольких десятилетий), прибегая к всестороннему и широкому обсуждению, после чего стараются организованно осуществлять [5]. Сформированные таким образом пространственные структуры местного самоуправления характеризуются устойчивостью и эффективностью.

## 3. Российские особенности муниципальных преобразований

Особняком стоит современный (постсоветский) опыт преобразований муниципального пространства. Для него характерны импульсивные трансформации, в ходе которых на протяжении всего двух десятилетий трижды существенно менялся численный состав и пространственная организация муниципальных образований.

При этом колебания количества муниципальных образований сопровождались изменениями их пространственных параметров – размеров (площади) и конфигурации (границ) территориальных локальностей, подпадающих под юрисдикцию органов местного самоуправления. В зависимости от вектора этих изменений расширялся или сокращался социально-экономический потенциал муниципальных образований (численность и структура жителей, состав предприятий, виды и запасы природных ресурсов, обеспеченность объектами социальной, производственной и транспортной инфраструктуры и т.п.). При этом каждое обновление муниципальной «нарезки» влекло за собой наряду с изменениями факторов, составляющих экономическую основу местного самоуправления и определяющих его доходный потенциал, трансформацию состава и объема расходных обязательств местного самоуправления, определяющих затраты местных бюджетов.

Так, в первой половине 90-х годов количество территориальных единиц под юрисдикцией местных органов власти по сравнению с дореформенным (советским) периодом было резко и сильно уменьшено (более чем в 2,5 раза). Вследствие слияний или поглощений около тридцати тысяч низовых единиц административно-территориального деления советской России (районы, города и их районы, поселки и т.п.) были трансформированы в двенадцать тысяч муниципальных образований. В новой пространственной структуре местного самоуправления муниципальными образованиями оказались только 620 из 1060 городов (менее 60%), 100 из 340 городских районов (только каждый третий), 630 из более 2000 поселков (менее трети) и всего около 10 тыс. из 150 тыс. сельских населенных пунктов (не более 7%).

Сформированная конфигурация муниципального пространства оставалась неизменной недолго и уже в 2003 г. «маятник» трансформаций качнулся в противоположную сторону – начался «муниципальный передел», главный результат которого состоял в увеличении более чем в два раза числа муниципальных образований в стране. Если накануне этой реструктуризации в России насчитывалось 11599 муниципальных образований [6], то по ее итогам – 24510 муниципальных образований, в том числе 520 городских округов, 1819 муниципальных районов, 20109 сельских и 1826 городских поселений [7]. При общем увеличении числа муниципальных образований в стране в регионах изменения имели разнонаправленный характер. Так, в 11 регионах число муниципальных образований даже несколько уменьшилось, в 17 регионах – осталось на дореформенном уровне или выросло несущественно (менее чем на 10%), но в 29 регионах рост числа муниципальных образований составил от 3 до 10 раз, а в 18 регионах количество муниципалитетов возросло более чем в 10 раз [7].

На этом колебания «маятника» пространственных трансформаций не закончились. В 2008–2010 гг. начались процессы новых структурных изменений, следствием которых стало продолжающееся до настоящего времени уменьшение числа муниципальных образований<sup>3</sup>. На 1 января 2017 г. их общее число сократилось до 22327, снизилось и число муниципальных районов – до 1784, а также сельских – до 18101 и городских поселений – до 1589, но при этом число городских округов увеличилось до 567. Указанные преобразования в региональном разрезе идут не повсеместно и неравномерно – почти в половине субъектов Российской Федерации вообще никаких структурных изменений не происходило, в то время как в регионах Центрального (Воронежская, Смоленская и Тверская области) и Северо-Западного федеральных округов (Архангельская, Вологодская и Псковская области) процесс принял массовый характер [9]. Катализатором процесса укрупнения муниципалитетов стали принятые в 2019 г. поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми был введен новый вид муниципальных образований – муниципальный округ. В результате уже по состоянию на 1 января 2021 г.

<sup>3</sup> Эта устойчивая тенденция была нарушена в 2014 г. всплеском количества муниципальных образований, обусловленным воссоединением Российской Федерации с Республикой Крым. На полуострове было образовано 289 муниципальных образований, в том числе 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений, а также 10 внутригородских муниципальных образований в Севастополе [8].

в субъектах РФ появилось 100 муниципальных округов. В числе лидеров – Пермский край (18 округов), Ставропольский край (16), Кемеровская область (13) и Нижегородская область (11).

Реформа 2022 г. должна завершить процесс укрупнения муниципальных образований, в результате которого нынешнее количество муниципальных образований (более 20 тысяч) сократится не менее чем в два раза. Это станет следствием преобразования двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные районы с муниципальными городскими и сельскими поселениями) в одноуровневую систему путем образования муниципальных и городских округов с упразднением муниципальных образований нижнего уровня — сельских и городских поселений.

#### 4. Предпосылки, содержание и последствия «маятниковых» трансформаций муниципального пространства

Причины отмеченной повышенной изменчивости структурной организации муниципального пространства, на наш взгляд, коренятся в противоречиях становления новой (постсоветской) системы местного самоуправления<sup>4</sup>. Их множество и они разнообразны: принципиальные и второстепенные, идейно-теоретические и прикладные, объективные и личностные, сложные и не очень. Но все они – порождение огромных трудностей переходного периода, обусловленных масштабом и сложностью реформируемого объекта, представленного многими тысячами разноразрядных и сильно различающихся по географическому положению, размерам, потенциалам и уровням развития, а также местным культурно-историческим традициям муниципальных образований, в одночасье оказавшихся в условиях всеобщих и кардинальных социально-экономических, административно-территориальных и политических преобразований, усугубленных системным кризисом распада СССР, а также чередой кризисов становления новой экономики России и ее встраивания в мировое рыночное хозяйство. Кроме того, местное самоуправление столкнулось и с новыми вызовами: депопуляцией сельской местности и малых городов, старением населения, миграционными процессами.

В этих обстоятельствах принималось множество поспешных и непоследовательных решений, следствием которых стало становление местно-

<sup>4</sup> Всесторонний анализ предпосылок, особенностей и проблем становления местного самоуправления в России 90-х годов дан в [10].

го самоуправления рывками и откатами по схеме «реформа-контрреформа». Муниципалитеты то разукрупняли, то объединяли, то передавали им дополнительные права, то забирали, то расширяли их налоговые полномочия, то сужали, то вводили выборность местных глав, то упраздняли и т.п. И каждый раз, едва принимались одни нововведения, как начинались разговоры о необходимости разработки новых концепций, стратегий или программ продолжения реформ, не очень беспокоясь выяснением, почему же предыдущие решения оказались неудачными и зачем надо, не доведя одно дело до конца, затевать разработку нового курса развития местного самоуправления?

Порождением такой политики стало стремление путем пространственно-структурных манипуляций (то уменьшая, то увеличивая количество муниципальных образований) быстро и одинаково стандартно на неоднородном пространстве всей страны справиться с массой разнообразных сущностных проблем становления нового порядка местного самоуправления. При такой массивной и одномоментной реорганизации системы трудно было обеспечить всестороннюю и глубокую обоснованность решений, которая зачастую подменялась энергичной, но легковесной и противоречивой общественно-политической риторикой<sup>5</sup>, получавшей юридическое подкрепление в быстро и небрежно скроенном законодательстве.

Первая «муниципальная нарезка» 90-х годов стала следствием постсоветского перехода к системе местного самоуправления западноевропейского образца. Местные органы из низового звена государственной властно-субординационной иерархии органов управления были трансформированы в самостоятельный, не входящий в систему органов государственной власти институт. Была осуществлена общероссийская унификация видов административно-территориальных единиц как объектов местного самоуправления. Административные районы, города (республиканского, краевого, областного, окружного значения), городские районы и округа, поселки городского типа, сельские администрации и сельские населенные пункты – все эти различные виды таксономических единиц стали *муниципальными образованиями* с одинаковым набором предметов ведения. А органы местного самоуправления любых муниципальных образований вне зависимости от реального состава и

<sup>5</sup> На разных этапах говорилось как о полезности укрепления демократии, расширении политической самостоятельности местной власти и ее приближении к населению, так и о необходимости повышения управляемости на местах, укрепления «вертикали власти» на местном уровне, отмене выборности мэров городов и т.п.

объема задач обеспечения их жизнедеятельности, а также имеющихся для этого ресурсных возможностей приобрели одинаковый статус и равные полномочия. Проведенная унификация игнорировала объективные различия в организационных и экономических возможностях реализации «общих принципов организации местного самоуправления» и «финансовых основ местного самоуправления» в населенных пунктах разных видов – в региональных «столицах» и малых городах, в поселках городского типа и сельских поселениях, в индустриальных центрах и «наукотрадах», в городских и сельских районах. Другим структурным следствием реформы стала допустимость вхождения одного муниципального образования в состав другого, что порождало проблемы пересекающихся ареалов местного самоуправления.

Нарастание противоречий в рамках выстроенной системы стало поводом для проведенного в начале 2000-х годов реформирования пространственной организации местного самоуправления. В целях приближения местной власти к населению, разграничения полномочий, повышения муниципальной автономии вводилась двухзвенная поселенческо-районная структура<sup>6</sup>. Однако организационно-статусные аспекты реорганизации оказались оторванными от бюджетно-налоговых решений. В результате чего структура муниципальных образований видоизменялась до того, как были определены финансовые основы их функционирования, что привело к ухудшению бюджетной обеспеченности муниципальных образований по сравнению с периодом 90-х годов. Ряд важных вопросов (например, кадровых) вообще выпал из поля зрения. Возобладал единообразно жесткий подход, не предусматривавший учета уровня и особенностей развития разных регионов, накопленного в них опыта организации местного самоуправления и т.д.<sup>7</sup> Состав и размещение объектов социальной инфраструктуры не вписывались в новую двухзвенную структуру муниципальных образований.

<sup>6</sup> Новая схема территориальной организации местного самоуправления получила юридическое закрепление в принятой 6 октября 2003 г. обновленной версии Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>7</sup> Во многих регионах не поддержали новый этап муниципальной реформы, посчитав его преждевременным. Неприятие реформы региональными и местными властями оказалось настолько сильным, что пришлось дважды продлевать сроки перехода к новому порядку организации местного самоуправления – сначала до 1 января 2006 г., а затем еще на три года – до 1 января 2009 г. Но откладывание сроков не сопровождалось корректировкой главных содержательных вопросов реформы. Высказывавшиеся многими регионами существенные претензии так и не были учтены в федеральном законе.

Результаты нового «муниципального передела» получились противоречивыми. С одной стороны, местная власть за счет организации по поселенческому признаку и обусловленного этим существенного увеличения числа муниципальных образований существенно приблизилась к населению, но, с другой стороны, самостоятельные управленческие возможности местных органов оказались ничтожными, поскольку свыше 90% муниципальных образований были хронически дотационными, а более 80% вообще не имели бюджетов и осуществляли свою деятельность по смете, являвшейся составной частью районных бюджетов. Функционирование такой системы требовало централизации средств и затем их перераспределения между «неимущими» муниципальными образованиями. Их полная финансовая зависимость от регионального уровня стала благодатной почвой для выстраивания не партнерских, а субординационных отношений между ними – пресловутой «вертикали власти». А в этой логике закономерно возникал и вопрос о повышении управляемости, который решался уменьшением числа объектов управления, для чего, как нельзя лучше, годился простой структурный маневр – укрупнение муниципальных образований, подкрепляемое заменой выборности назначением их глав губернаторами регионов.

Было решено добиваться сокращения количества дотационных поселений (в основном в сельской местности) и повышения сбалансированности местных бюджетов<sup>8</sup> за счет уменьшения расходов на содержание аппаратов управления, приведения структуры органов местного самоуправления в соответствие с неблагоприятными изменениями демографической ситуации (особенно в сельской местности), а также с размещением производства и трудовых ресурсов, с состоянием транспортной сети.

Новая реструктуризация муниципального пространства пошла по пути, во-первых, упразднения поселенческого звена местного самоуправления путем преобразования составной структуры муниципальных районов с входящими в них муниципалитетами-поселениями в структурно единые городские округа (переход от двухзвенной к однозвенной структуре)<sup>9</sup>, и, во-вторых, укрупнения

муниципалитетов-поселений посредством их объединения в новое муниципальное образование или присоединения к существующему.

Следствием указанных действий стало в очередной раз уменьшение количества и рост размеров муниципальных образований. Государство взяло курс на централизацию существенных полномочий и наращивание контроля местного самоуправления, нагружая в то же время муниципалитеты не свойственными им функциями и лишая их организационной автономии<sup>10</sup>. Но такие меры вторжения «государственного интереса» в вопросы местного развития не дали ожидаемых эффектов ни в экономии расходов, ни в повышении качества местного управления [14].

## Заключение

Муниципальное образование – это сложный феномен, противоречиво сочетающий в себе черты как структурного элемента в системе административно-территориального устройства власти, так и экономического субъекта, занятого предоставлением общественных благ. Если принять во внимание первую особенность муниципальных образований, то доминирующей в определении размеров муниципальных образований становится политически мотивированная установка на приближение органов власти к населению, следствием которой становится уменьшение удельных размеров муниципальных образований и вызванное этим увеличением их общего числа. Вторая особенность муниципальных образований делает определяющим экономический императив, который диктует объективную необходимость увеличения единичных размеров муниципальных образований и соответственно сокращения их количества. В настоящее время указанные два начала рассматриваются как взаимоисключающие. По нашему мнению, есть все основания уйти от такой жесткой альтернативности и отдать предпочтение более мягкому варианту, позволяющему компромиссно соединить обе указанные разнокачественные особенности муниципальных образований. Суть предлагаемого подхода заключается в ориентации на формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований, что

<sup>8</sup> По признанию представителей региональных властей, процесс укрупнения муниципальных образований затевался именно с целью оптимизации бюджетных расходов [11].

<sup>9</sup> При этом власти не смущало, что эта практика не только являлась отступлением от законодательства [7], но и нарушала конституционный принцип осуществления местного самоуправления именно на поселенческом уровне. К тому же создаваемые таким образом мнимые городские округа не соответствуют понятию,

признакам и назначению подлинного городского округа. Как правило, указанному преобразованию предшествует делегирование поселенческими муниципалитетами своих основных полномочий районному уровню. И после этого создание городского округа становится закреплением де-юре того, что уже сложилось де-факто.

<sup>10</sup> Конституционный Суд фактически зафиксировал и признал утрату муниципальными районами и городскими округами значительной части своей самостоятельности вследствие многократного увеличения количества переданных на их уровень для исполнения отдельных государственных полномочий [13].

будет вызывать, как правило, их укрупнение (по сравнению с принятой поселенческой моделью), негативные последствия которого связанные с неоправданным отдалением власти от населения следует компенсировать мерами по ее деконцентрации. Нечто подобное в этом роде осуществляется в ходе муниципальной реструктуризации в Канаде, о которой мы говорили ранее.

Для установления размеров муниципальных образований, обеспечивающих их финансово-экономическую дееспособность, потребуется системная оценка широкого набора параметров, в необходимой и достаточной степени характеризующих масштаб и качество социально-экономических потенциалов муниципальных образований – численность и структуру жителей, количество и структуру рабочих мест, налоговую базу, возможности объектов социальной и инженерной инфраструктуры, качество муниципального управления и др.

И в этом случае не обойтись без создания методических принципов и инструментария, которые могли бы помочь в определении критериев финансово-экономической дееспособности муниципальных образований различных видов и в оценке соответствия этим критериям фактических параметров реальных муниципальных образований. Полученные оценки могли бы стать объективным основанием для принятия практических решений по изменению пространственной конфигурации системы муниципальных образований. При этом надо понимать, что решения по рационализации размеров муниципальных образований (доведению таким способом их параметров до тех пороговых значений, при которых можно будет говорить об их финансово-экономической дееспособности и, следовательно, о наличии предпосылок перехода к их устойчивому развитию) сугубо конкретны и определяются в данных (внешних для самоуправленческих территориальных локальностей) социально-экономических условиях (а именно: в действующей бюджетно-налоговой системе, при установленном разграничении предметов ведения и полномочий и др.). Изменившимся условиям будут соответствовать и другие решения.

Отсутствие необходимых законодательных норм и методического инструментария вовсе не означает, что процесс поиска рациональных размеров поселений, имеющих полноценные возможности для реализации права на местное самоуправление, и наделение их адекватным статусом муниципального образования, не идет в реальной жизни. Просто в этих условиях он пробивается в жизнь с большими трудностями и протекает в остроконфликтном режиме, обычном для метода

«проб и ошибок». Вследствие этого решения принимаются не объективно – по основаниям, имеющим мало общего с рациональной оценкой социально-экономических потенциалов поселений. Новый этап муниципальной реформы, вне всякого сомнения, даст множество примеров на этот счет.

## Литература

1. Корсби П. Реформы местного самоуправления – опыт Дании и возможности его применения в России // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. 2006. №3.
2. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40-61.
3. Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями / Э. Маркварт, А.Н. Швецов. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 2017. 304 с.
4. S. Kuhlmann, H. Wollmann. Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Springer VS, Wiesbaden. 2013. 324 p.
5. Schwab Ch., Bouckaert G., Kuhlmann S. The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Germany. 2017. 129 p.
6. Бабичев И.В. Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Полития. 2004. №1.
7. Мониторинг хода муниципальной реформы / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП. 2006. 402 с.
8. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е. С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Изд-во «Проспект». 2015. 240 с.
9. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект». 2016. 312 с.
10. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика (в пяти томах, 12 книгах). М.: Эдиториал УРСС. 2000-2001.
11. Санжиев Д. Перемещение денег из бюджета в бюджет – «инъекция» для местных бюджетов // Экономика и жизнь. №16 (9632). 2016.
12. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти

- и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект». 2017. 484 с.
13. Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №2. С. 42–46.
  14. Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. №3. С. 31-35.

**Швецов Александр Николаевич.** Федеральное государственное учреждение «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук, г. Москва, Россия. Главный научный сотрудник. Доктор экономических наук. Количество печатных работ: свыше 260. Область научных интересов: системный анализ и управление в социально-экономических системах. E-mail: san@isa.ru

## Reorganization of the municipal space: Russian reforms against the international practice

A.N. Shvetsov

Federal Research Center “Computer Science and Control” of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

**Abstract.** Municipalities are the most numerous class of objects of public authority, its grassroots level (local self-government). The spatial organization of this multitude of objects in all countries from time to time under the influence of new political and economic circumstances undergoes restructuring, which results in changes in the number and scale, economic and social potentials of municipalities. When implementing such transformations, economic and political considerations can have contradictory effects, requiring at the same time both enlargement and reduction of the spatial parameters of municipalities. In this regard, there is a theoretical and practical problem of rational – balanced, taking into account economic and political factors – justification (choice) of their sizes. The study is based on the diverse and long-term international experience of reforming the spatial organization of municipalities. In the context of this experience, special attention is paid to the contradictory policy of post-Soviet Russian municipal reforms and counter-reforms.

**Keywords:** *local self-government, municipalities, local self-government reform, spatial organization of municipalities, Russian municipal reform policy, consolidation of municipalities, international practice of restructuring the territorial organization of municipalities*

**DOI:** 10.14357/20790279230201

## References

1. Korsbi P. 2006. Reformy mestnogo samoupravleniya – opyt Dani i vozmozhnosti ego primeneniya v Rossii // Institucional’nyj, pravovoj i ekonomicheskij federalizm v Rossijskoj Federacii. [Reforms of local self-government – the experience of Denmark and the possibilities of its application in Russia // Institutional, legal and economic federalism in the Russian Federation]. No.3.
2. Markvart E., Francke J. 2017. Territorial’noe reformirovanie mestnogo samoupravleniya v Germanii i Rossii na sovremennom etape // Prostranstvennaya ekonomika. [Territorial reform of local self-government in Germany and Russia at the present stage // Spatial Economics]. No. 3. P. 40-61.
3. Markvart E., Shvecov A.N. 2017. Territorial’naya organizaciya mestnogo samoupravleniya i upravlenie gorodskimi aglomeracijami / E. Markvart, A.N. Shvecov. [Territorial organization of local self-government and management of urban agglomerations / E. Markvart, A.N. Shvetsov]. М.: Izdatel’skij dom «Delo» RANHiGS. 304 p.
4. Kuhlmann S., Wollmann H. 2013. Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. – Springer VS, Wiesbaden. 324 p.
5. Schwab Ch., Bouckaert G., Kuhlmann S. 2017. The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Germany. 129 p.
6. Babichev I.V. 2004. Mestnoe samoupravlenie: vchera, segodnya, zavtra [Local self-government: yesterday, today, tomorrow] // Politiya, No. 1.

7. Monitoring hoda municipal'noj reformy / Konsorcium po voprosam prikladnyh ekonomicheskikh issledovanij 2006. [Monitoring the progress of municipal reform / Consortium for Applied Economic Research]. M.: IEPP. 402 p.
8. Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii / Pod red. E. S. Shugrinoj. 2-e izd. pererab. i dop. 2015. [Report on the state of local self-government in the Russian Federation / Edited by E. S. Shugrina. 2nd ed. reprint. and additional]. M.: Izd-vo «Prospekt». 240 p.
9. Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Sovremennye vyzovy i perspektivy razvitiya / Pod red. E. S. Shugrinoj. 2016. [Report on the state of local self-government in the Russian Federation: Current challenges and development prospects / Edited by E. S. Shugrina]. M.: Izd-vo «Prospekt». 312 p.
10. *Leksin V.N., Shvecov A.N.* 2000-2001. Municipal'naya Rossiya. Social'no-ekonomicheskaya situaciya, pravo, statistika (v pyati tomah, 12 knigah). [Municipal Russia. Socio-economic situation, law, statistics (in five volumes, 12 books)]. M.: Editorial URSS.
11. *Sanzhiev D.* 2016. Peremeshchenie deneg iz byudzhetov v byudzhet – «in'ekciya» dlya mestnyh byudzhetov // *Ekonomika i zhizn'*. [Moving money from budget to budget is an “injection” for local budgets // *Economy and life*], №16 (9632).
12. Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Izmenenie balansa interesov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya / Pod red. E. S. Shugrinoj. 2017. [Report on the state of local self-government in the Russian Federation: Changing the balance of interests of State power and local self-government / Edited by E. S. Shugrina]. M.: Izd-vo «Prospekt». 484 p.
13. *Shugrina E.S., Petuhov R.V.* 2017. Ob osobennostyah izmeneniya territorial'nyh osnov mestnogo samoupravleniya v Moskovskoj oblasti na primere Shahovskogo rajona // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. [About the peculiarities of changing the territorial foundations of local self-government in the Moscow region on the example of the Shakhovskiy district // *State power and local self-government*]. No. 2. P. 42-46.
14. *Petuhov R.V.* 2017. Territorial'naya organizaciya mestnogo samoupravleniya: poslednie zakonodatel'nye novacii // *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*. [Territorial organization of local self-government: recent legislative innovations // *Municipal property: economics, law, management*]. No. 3. P. 31-35.

**Shvetsov A.N.** Federal Research Center "Computer Science and Control" RAS, Moscow, Russia. Chief Researcher. Number of printed works: over 260. Research interests: system analysis and management in socio-economic systems.