

Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов

Territorial reforms of local self-government: an assessment of the prerequisites and effects

Э.Маркварт,
профессор Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления, д.э.н., к.ю.н.

Д.Соснин,
эксперт Комитета гражданских инициатив, к.полит.н.

Аннотация: Во многих странах в последние годы наблюдается процесс укрупнения муниципалитетов. Многие российские регионы, в отличие от европейских стран, при этом упраздняют поселенческий уровень местного самоуправления. В статье анализируются аргументы, используемые инициаторами реформ, предлагаются разработанные с учетом результатов международных исследований методические подходы к оценке необходимости и последствий (эффектов) территориальных реформ. Авторы также обобщают опыт апробации этих подходов в 6 субъектах федерации, осуществленной в рамках пилотного проекта Комитета гражданских инициатив. Опыт оценки экономических, управленческих и participативных последствий как в России, так и за рубежом свидетельствует об отсутствии в большинстве случаев позитивного интегрального эффекта от территориальных реформ. Применительно к России также сделан вывод о несостоятельности аргументов и ожиданий инициаторов территориальных реформ.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная организация, территориальная реформа, укрупнение муниципальных образований, эффективность муниципальных реформ

Abstract: In recent years many countries deal with the processes of consolidation of municipalities. Many Russian regions, in contrast to European countries, abolish the settlement level of the local government. Our paper discusses the arguments used by the initiators of these reforms, and offers methodological approaches to assess the need and consequences of the reforms taking into account the results of international studies. The authors also summarize the results of testing these approaches in six regions of the Russian Federation, implemented in the pilot project of the Committee of Civil Initiatives. The estimations of the economic, administrative and participative consequences and effects both in Russia and abroad show that in most cases there is no positive integral effect of the administrative territorial reforms. In relation to Russia the conclusion is also made about the failure of arguments and expectations of the initiators of administrative territorial reforms.

Key words: local self-government, territorial organization, administrative territorial reform, consolidation of municipalities, efficiency of municipal reforms

Введение. Актуальность и основные задачи исследования

Современная российская территориальная организация местного самоуправления в своей основе сложилась в ходе муниципальной реформы середины 2000-х годов. В тот момент в качестве ключевой цели реформы декларировалось приближение местной власти к населению путем создания во всех субъектах Российской Федерации единой системы местного самоуправ-

ления, соответствующей Конституции страны¹. Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предписывалось органам государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 марта 2005 года установить границы муниципальных образований и наделить их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального

района в соответствии с новыми требованиями. В результате преобразований число муниципальных образований в Российской Федерации возросло почти в 2 раза (с 12,6 тыс. до 24,5 тыс.): были определены границы 520 городских округов, 1819 муниципальных районов, 20109 сельских и 1826 городских поселений².

Созданная в ходе муниципальной реформы двухуровневая система местного самоуправления не являлась статичной. Практически сразу же в отдельных регионах начались процессы укрупнения муниципалитетов, прежде всего, сельских поселений. Анализ динамики количества сельских поселений с 2010 по 2016 год показывает, что все субъекты РФ можно разделить на пять групп: регионы «значительного сокращения сельских поселений» (упразднено более 10%); «умеренного сокращения» (упразднено от 5 до 10%); «незначительного сокращения» (упразднено до 5%); регионы, в которых число сельских поселений не изменилось; регионы, в которых число сельских поселений увеличилось. Таким образом, большинство регионов (54 субъекта Российской Федерации) пошли по пути укрупнения сельских поселений, но делают это с разной степенью интенсивности³.

Масштабы укрупнения муниципалитетов в целом по стране достаточно существенны. Если по состоянию на 1 января 2010 года в России насчитывалось 23907 муниципальных образований, то на 1 января 2018 года – 21657 (здесь и далее – без учета Республики Крым и г. Севастополя; сокращение на 2250 муниципалитетов, т.е. на 10%); при этом число муниципальных районов сократилось с 1829 до 1744, городских поселений – с 1739 до 1534, сельских поселений – с 19591 до 17523 (на 2068 поселений). Единственный тип муниципальных образований, продемонстрировавший рост – городские округа (с 512 до 577)⁴.

На практике укрупнение муниципалитетов в российских регионах реализуется одним из двух способов:

- 1) создание городских округов на месте прежних муниципальных районов с упразднением городских и сельских поселений, входивших в их состав, что фактически означает

переход к одноуровневой системе организации МСУ (данный процесс на данный момент приобрел особые масштабы в Московской, Нижегородской, Оренбургской, Калининградской, Магаданской областях, а изначально был реализован в Свердловской и Сахалинской областях);

- 2) объединение поселений с сохранением двухуровневой системы местного самоуправления (наибольший размах процесс приобрел в Вологодской, Псковской, Воронежской, Амурской, Смоленской, Ивановской областях, Приморском крае).

В обоих случаях муниципальные территориальные преобразования осуществляются без развернутого научно-обоснованного анализа предпосылок и взвешенной оценки последствий принимаемых решений. В основном публичная аргументация сводится лишь к необходимости оптимизации бюджетных расходов и сокращения численности управленческого персонала. Упускается из виду, что муниципальные территориальные преобразований оказывают комплексное влияние на доступность местного самоуправления и вовлеченность жителей в решение вопросов местного значения, межбюджетные отношения, распределение полномочий между уровнями публичной власти, систему предоставления муниципальных услуг, а также могут выступать фактором усиливающим миграционные процессы.

Серьезным препятствием для принятия обоснованных решений по изменению территориальной организации местного самоуправления является отсутствие аргументированного методического подхода, позволяющего проводить комплексную оценку их необходимости и последствий. Разработка подобного подхода, а также его апробация для оценки проведенных территориальных преобразований в тех или иных «пилотных» субъектах Российской Федерации играли ключевую роль в ходе небольшого исследовательского проекта, реализованного авторами в сотрудничестве с региональными экспертами по поручению Комитета гражданских инициатив

А.Л.Кудрина. В данной работе изложены ключевые положения предложенной методики оценки эффектов и первый опыт ее применения в пилотных регионах.

Территориальные реформы МСУ: современное состояние и тенденции

Вопрос о смысле территориальных преобразований муниципалитетов и их последствиях относится к числу «классических» вопросов муниципальной науки, о чем свидетельствуют многочисленные публикации различных авторов в различных странах на разных «витках» территориальных реформ. В содержательном смысле выбор территориальной модели (territorial choice) связан с поиском наиболее удачных пространственных параметров управления на локальном уровне, которое становится в большинстве стран все более мультифункциональным. При этом конфликт целей можно считать «запрограммированным», поскольку в большинстве стран муниципалитеты одновременно выполняют две основные функции: предоставления определенного набора публичных услуг и обеспечения демократии и участия жителей в процессе управления. Иначе говоря, муниципалитеты представляют собой одновременно «фабрику услуг» и «платформу для гражданского общества»⁵.

Традиционно принято выделять две «базовые» модели территориальных реформ местного самоуправления – т.н. северо-европейскую (скандинавскую) и южно-европейскую⁶. Особенность северо-европейской модели состоит в том, что государство сохраняет за собой относительно небольшую часть публичных функций и услуг; большую же часть публичных услуг предоставляют сильные и довольно автономные муниципалитеты (в первую очередь – общины). Поэтому государство особо заинтересовано в повышении их управленческой эффективности, способом достижения которого нередко избираются меры по укрупнению общин. В южно-европейской модели, напротив, значительно выше роль государственного управления: оно представлено во многих местах, в т.ч. в дальней периферии, и многие публичные услуги (особенно социальные) в такой модели оказываются

государством. Здесь государство в меньшей степени ориентировано на укрупнение муниципалитетов – тем более, что противодействие этому процессу существует всегда. На самом деле во многих европейских странах (в т.ч. и немецких землях) мы сталкиваемся с проблемой дисбаланса между территориальной юрисдикцией (размером общин) и полномочиями (функциями) местных властей, который особенно очевиден в малонаселенных муниципалитетах. Он усиливается в т.ч. и потому, что многие современные проблемы, которые приходится решать на локальном уровне, носят комплексный характер (например, проблемы окружающей среды, дорог и транспортного сообщения, субурбанизации, агломераций и т.п.), и зачастую не могут решаться по существу малыми общинами.

На теоретическом уровне существует два принципиально различных подхода к данной проблеме⁷:

- консолидация разрозненных и дорогостоящих структур местного самоуправления путем слияния малых общин в более крупные муниципалитеты; основной (и по сути единственный) позитивный эффект укрупнения, по мнению сторонников консолидации, состоит в «экономии на масштабе» (во главе угла здесь стоит производство публичных услуг);
- реализация общественного выбора - сохранение ценностей, которые несут в себе малые муниципалитеты, где жители в состоянии лучше взаимодействовать по поводу коллективных и квазиколлективных услуг, обеспечивая более индивидуальные решения по предоставлению услуг в ходе непосредственного воздействия на процесс управления ими, самоорганизации и т.д. (данный подход ориентирован, скорее, на эффективное распределение публичных услуг).

По результатам недавнего исследования территориального реформирования местного самоуправления в странах ОЭСР⁸ (проанализирована большая выборка) эксперты Изабель Шатри (Chatry) и Клаудиа Улбер (Hulbert) выявили два основных направления реформ:

- создание новых территориально-публичных образований «с нуля» или на основании существующих несамостоятельных территориальных единиц (т.н. функциональная реформа – наделение созданных единиц новыми полномочиями и ресурсами);
- изменение административных границ существующих муниципалитетов в целях «уменьшения территориальной фрагментации»: территориальное реструктурирование путем объединения муниципалитетов (up-scaling), выделения муниципалитетов (down-scaling), либо путем усиления межмуниципального сотрудничества общин – например, посредством межмуниципальной организации предоставления услуг (trans-scaling).

Шатри и Улбер отмечают, что публично заявляемые аргументы в пользу укрупнения муниципалитетов практически везде одни и те же:

- 1) демографические изменения (изменения численности населения, миграция, старение),
- 2) приведение границ муниципалитетов (общин) в соответствие с социально-экономическими реалиями,
- 3) экономия издержек при производстве публичных услуг,
- 4) укрепление административного (управленческого) потенциала общин, количества и качества муниципальных услуг, профессионализма и эффективности муниципального управления.

Переходя к анализу состояния и тенденций территориальных реформ в России, можно выделить следующие их черты:

- по сути, перманентный характер передела территорий и изменения статусов муниципальных образований на протяжении последних 25-30 лет;
- отсутствие теоретического обоснования как необходимости самих переделов, так и размеров и конфигураций муниципальных образований;
- использование территориальных переделов преимущественно для удовлетворения

политических и экономических интересов субъектов федерации;
- непоследовательность и противоречивость реформ.

Этапы территориального реформирования местного самоуправления в современной России довольно подробно описаны в различных источниках⁹. Настоящий этап процесса, проходящего во многих субъектах федерации, характеризуется не только сокращением количества муниципалитетов, но и отсутствием появления новых муниципальных образований (кроме «внутригородских районов» в городских округах с внутригородским делением Челябинске, Самаре и Махачкале), в т.ч. и на территориях активного заселения (пригороды гг. Москвы, Санкт-Петербурга и крупнейших городов России). Следует отметить, что идея укрупнения во всех случаях исходит от региональных властей, а в подавляющем большинстве случаев в субъектах федерации территориальные реформы местного самоуправления позиционируются как личные политические проекты губернаторов. На практике это означает «необходимость» реализовывать такие проекты любой ценой, невзирая ни на какие аргументы, с использованием любых методов (включая массированные пропагандистские кампании в СМИ, использование силовых структур, фальсификаций и т.п.). Губернаторы и региональные правительства, по сути, сами становятся заложниками созданной ими же ситуации. Наиболее очевидно это проявляется в волюнтаристских преобразованиях, проводимых в Московской области, сопровождающихся роспуском и «самороспуском» отказывающихся голосовать за преобразования представительных органов поселений и районов, отстранением несогласных глав от занимаемых должностей губернатором области и рядом иных мер, метко охарактеризованных наблюдателями режимом «демократуры» нынешнего губернатора¹⁰.

Необходимость и основные подходы к оценке эффектов территориальных реформ МСУ

Территориальные основы местного самоуправления задают структурную конфигурацию (устройство) муниципального пространства, призванную обеспечивать организационные условия для решения задач, стоящих перед местным самоуправлением. Такие организационные условия, как известно, должны отвечать двум основным требованиям:

- обеспечению доступности, демократичности, приближенности местной власти к жителям и
- созданию условий для эффективного муниципального управления.

Как отмечалось выше, между этими требованиями нередко усматривается определенное противоречие, ибо удовлетворение первого требования предполагает создание или сохранение небольших муниципальных образований (в которых жители могли бы, по образному выражению, «дотянуться до власти рукой»); второго же – наоборот, ориентирует на создание крупных территориальных единиц (предполагается, что они обеспечат более эффективное, профессиональное управление). В то же время, приближение власти к населению не должно и не может быть бесконечным, ибо приведет к снижению эффективности решения местных задач, а возможно – и полной недееспособности местного самоуправления. Чрезмерное же укрупнение муниципальных образований в целях повышения экономической эффективности муниципального управления, рациональности администрирования также является ошибочным путем, поскольку ведет к подмене эффективности решения местных задач в интересах жителей экономической целесообразностью, определяемой «экономией на масштабе». Формирование территориальных основ местного самоуправления в известной мере можно охарактеризовать как искусство нахождения баланса этих требований (подходов)¹¹.

Для оценки необходимости территориальных реформ и их соответствия названным требованиям и целям, декларируемым инициаторами реформ, следует анализировать планируемые и уже осуществленные проекты. Ниже изложены основные подходы, базирующиеся в т.ч.

на изучении и сравнении различных зарубежных методик оценки последствий территориальных реформ местного самоуправления, а также сделаны некоторые пояснения используемых *терминов*.

В частности, в зарубежных исследованиях об оценке территориальных реформ, как правило, не используется термин «эффективность»; в большинстве случаев авторы предпочитают говорить о «воздействии», «последствиях», «эффектах» подобных преобразований¹². Понятие «эффективность» вводится некоторыми авторами лишь в контексте экономической эффективности – и то с некоторыми оговорками. Так, профессор Потсдамского университета Сабина Кульманн отмечает: «С экономической точки зрения основным является критерий эффективности, которая упрощенно может быть представлена как соотношение между затратами и выгодой (пользой) администрирования (управленческих действий). Точнее и целесообразнее в контексте анализа территориальных изменений, однако, говорить о соотношении оцененных в денежном выражении использованных ресурсов, с одной стороны, и качества и количества услуг, оказанных ... территориальными образованиями»¹³. Мы в целом разделяем данный подход. Далеко не все аспекты территориальных реформ поддаются денежной оценке; многие действия (или бездействие) вовсе не имеют денежного эквивалента (например, идентификация жителей с местом и желание остаться жить и активно участвовать в решении общих дел на своей «малой родине»), другие – могут быть «монетизированы» лишь опосредованно с учетом множества «привходящих» обстоятельств и с оговорками (ускорение или замедление определенных процедур, вовлечение жителей в принятие тех или иных решений и т.п.). Поэтому мы предлагаем использовать термин «эффекты» или близкий к нему – «последствия». Для обозначения групп относительно однородных эффектов мы предлагаем использовать термин «параметры» (иногда говорят также о факторах). В зарубежных исследованиях встречаются *два подхода*: с использованием *двух параметров* оценки – т.н. экономичности (по-

рой – экономической эффективности) и демократичности, либо – *трех параметров*: экономические эффекты (или экономическая эффективность), управленческие эффекты (т.н. административная эффективность) и партиципативность (вовлеченность жителей)¹⁴. Поскольку экономические и управленческие эффекты далеко не всегда совпадают и могут вступать в противоречие, - мы предлагаем использовать модель оценки эффектов, включающую три названных самостоятельных параметра. Эта модель позволяет, с одной стороны, оценить все наиболее важные эффекты территориальных изменений, а с другой стороны – иметь инструментарий, реально применимый в управленческой практике, позволяющий ограничиться относительно небольшим количеством показателей оценки.

Отсутствие абсолютных величин, характеризующих успешность (либо неуспешность) территориальных преобразований (как и собственно территориальной организации), по нашему мнению, делает обязательным элементом оценки *сравнение* – т.е. сопоставление реформированных объектов (территорий) по установленным показателям с иными объектами. Принципиально возможны два масштаба сравнения: иные сопоставимые муниципальные образования, либо дореформенное состояние преобразованных муниципальных образований. Каждый вариант имеет свои преимущества и недостатки. В первом случае мы сравниваем муниципалитеты в один и тот же момент времени – это позволяет сопоставлять муниципалитеты «в режиме реального времени», без необходимости многочисленных корреляций на различные изменения, прошедшие со временем. Недостатком же является то, что каждый муниципалитет весьма индивидуален; невозможно подобрать для сравнения два (или более) абсолютно одинаковых муниципальных образования. В случае сравнения реформированного муниципалитета с его предшественниками мы сталкиваемся с необходимостью учета многообразных изменений, произошедших в окружающем мире и самом муниципалитете. К числу динамических изменений объекта, подлежащего оценке, можно отнести изменения

глобальной политической и макроэкономической ситуаций, объема полномочий муниципальных и многих других факторов, которые никак не связаны с территориальной реформой и ее влиянием на местное самоуправление. По нашему мнению, это зачастую делает задачу сравнения еще более сложной, ибо требует значительных корреляций. Мы предлагаем в качестве базового подхода сравнение сопоставимых муниципальных образований «в режиме реального времени». При этом не обязательно искать полностью идентичные объекты (их и не найти) – важно отобрать именно сопоставимые объекты. Собственно, подобный метод, известный под названием бенчмаркинга, давно и широко используется при сравнении относительно уникальных объектов – например, предприятий-монополистов, регионов, муниципалитетов и т.д. В качестве дополнительного метода предлагается использовать и ретроспективное сравнение (с муниципалитетами до их реформирования). В частности, это имеет смысл при отсутствии сопоставимых муниципалитетов, а также для проверки аргументов о том, что в результате реформы произойдут определенные желаемые изменения по тем или иным показателям (чаще всего – численность персонала, затраты на управление и т.п.).

Сопоставимость муниципальных образований предлагается определять по нескольким базовым показателям, в частности:

- тип муниципального образования (при этом т.н. «городские округа», образованные посредством переименования муниципальных районов, сопоставляются с муниципальными районами);
- численность и плотность населения (с допустимостью «разброса» в пределах 20-25%);
- географическое положение (удаленность от административного центра субъекта, удаленность от административного центра района, удаленность от автомобильных дорог общероссийского и/или межрегионального значения, от железнодорожной станции, порта);

- уровень развития экономики (совокупный валовый продукт муниципалитета или валовый продукт на душу населения; оборот и численность занятых в хозяйствующих субъектах); для муниципального района, включающего поселения, учитываются консолидированные данные района и поселений, входящих в его состав;
- состояние «базовой» инфраструктуры (наличие, количество, размещение, изношенность, если имеются – значимые особенности¹⁵ объектов образования, здравоохранения, культуры, водоснабжения, теплоснабжения, энергоснабжения, дорог).

По этим показателям отбираются пары сопоставимых муниципальных образований: реформированные – не реформированные. Так, парой для района, «преобразованного» посредством переименования в т.н. «городской округ», будет сопоставимый муниципальный район, включающий в свой состав поселения, а парой для сельского поселения, укрупненного посредством объединения нескольких поселений – совокупность сопоставимых сельских поселений (в том же или ином, но сопоставимом муниципальном районе).

Разнообразие и комплексность влияния территориальных преобразований на местное самоуправление ведут к необходимости использования не только количественных показателей (к примеру, доходы и расходы бюджета, количество сотрудников и т.п.), но и таких, которые не поддаются (либо плохо поддаются) количественному измерению (например: качество муниципальных услуг, инициативы местного сообщества по противодействию процессу территориальных преобразований и т.п.). Однако, учет последних очень важен, поэтому при оценке эффектов необходимо использовать различные источники информации (не только статистические данные, но и публикации в средствах массовой информации, результаты интервью, опросов, публичных мероприятий и т.п.). С точки зрения объективности и верности оценки нередко важно и т.н. инсайдерское знание о тех или иных фактах, относящихся

к предпосылкам, процессу или последствиям территориальных реформ¹⁶.

Система показателей для оценки эффектов территориальных преобразований

Изучение зарубежных исследований в области оценки эффектов и российского опыта реализации территориальных реформ позволяет предложить некоторый набор показателей как для оценки последствий уже осуществленных преобразований, так и для прогнозирования таковых в отношении планируемых реформ. По нашему мнению, все три параметра равнозначны, и это должно находить отражение и в системе показателей (в частности, предлагается установить по возможности равное количество показателей по каждому параметру). Количество показателей не должно быть слишком большим, ибо использование большого количества показателей лишает методiku ее практичности, затрудняя ее широкое применение на практике; с другой стороны – чем больше показателей, тем сложнее осуществить итоговую оценку; она становится слишком размытой, не позволяет сконцентрироваться на существенных эффектах. Наконец, используемые для оценки показатели должны находиться во взаимосвязи с территориальными реформами. Иначе говоря – каждый показатель должен быть связан с некой гипотезой, предположением о влиянии территориальной реформы на него.

(1) Оценка *экономического эффекта (экономической эффективности)* предполагает учет и оценку соотношения затрат на решение задач местного самоуправления до и после реформы, а также собственно стоимости реформы. Дискуссионной является гипотеза о (позитивном) влиянии территориальных реформ (укрупнений) на доходы местного бюджета и – более широко – инвестиционную активность. По нашему мнению, она не имеет теоретического обоснования. В то же время, поскольку соответствующий аргумент в России используется почти повсеместно, можно проанализировать и изменение доходной части бюджета. В первую группу входят показатели, демонстрирующие рас-

ходы бюджета в целом, а также расходы на предоставление муниципальных услуг и расходы на персонал. При этом следует иметь в виду, что расходы на персонал и расходы на предоставление услуг в большинстве случаев не ограничиваются расходами бюджета по этим позициям. Нередко персонал может переводиться из органов местного самоуправления в муниципальные организации (возможно – с увольнением из органов местного самоуправления и приемом на работу в муниципальную организацию). Ряд муниципальных услуг, в свою очередь, оказывается не за счет бюджетов, а за счет средств потребителей (в частности, подавляющее большинство коммунальных услуг). Эти обстоятельства следует иметь в виду и стремиться получить информацию о полных затратах (расходах) – в т.ч. и через организации, учредителем которых выступает муниципальное образование (обычно – учреждения, реже – муниципальные предприятия, автономные некоммерческие организации и т.п.). Как отмечено выше, влияние территориальных реформ на показатели, связанные с (небюджетными) инвестициями и экономическим развитием муниципалитета, как минимум довольно спорно, или незначительно. Исключение могут составлять довольно редкие ситуации, когда изменение инвестиционной привлекательности территории связано с тем, что в результате укрупнения раздробленный инвестиционный объект (чаще всего – природный) становится единым. Хотя и здесь масштабом для сравнения могут выступать альтернативные решения (межмуниципальная кооперация). В подавляющем же большинстве случаев, по нашему убеждению, территориальные реформы слабо влияют (или вовсе не влияют) на инвестиционную привлекательность и экономическое развитие в целом.

Итак, для измерения и оценки параметра «экономический эффект (экономическая эффективность)» могут использоваться такие показатели:

- доходы бюджета муниципального образования (или консолидировано – сравнимой группы муниципальных образований) в целом, а также в разрезе соб-

ственных доходов (в т.ч. налоговых) бюджета, средств самообложения, межбюджетных трансфертов и их видов;

- расходы бюджета (бюджетов), в т.ч.: в целом, на душу населения, на персонал органов местного самоуправления;
- расходы на предоставление муниципальных услуг, включая бюджетные расходы (общие и/или подушевые) на предоставление муниципальных услуг и долю бюджетного финансирования в общей стоимости муниципальных услуг;
- совокупные расходы на реализацию реформы («стоимость» реформы), которые включают не только затраты на проведение референдумов (если проводились), публичных слушаний, переименования и т.п., но и на различные выплаты по трудовому законодательству, гражданско-правовым договорам, выплаты социального характера и иные; здесь же следует учитывать и единовременные и/или периодические бюджетные трансферты, назначение которых позволяет утверждать об их непосредственной или опосредованной связи с проводимыми территориальными преобразованиями.

(2) Оценка административных (управленческих) эффектов территориальных преобразований предполагает учет влияния последних на профессионализм решения муниципальных задач органами местного самоуправления и муниципальными организациями, а также на качество и доступность муниципальных услуг. С этой целью могут использоваться показатели, характеризующие:

- численность работников органов местного самоуправления (с учетом перевода муниципальных служащих в муниципальные организации, органы государственной власти субъекта федерации и изменений структуры органов местного самоуправления) и муниципальных организаций (муниципальных учреждений, унитарных предприятий, а также муниципальных хозяйствующих субъектов иных организационно-правовых форм);

- профессиональную квалификацию, нагрузку и «загруженность» муниципальных служащих (образовательный уровень и повышение квалификации служащих; совмещение и совместительство, аутсорсинг услуг; загруженность, как правило, определяется на основании опросов и интервью);
- сроки и качество принятия управленческих решений (быстрота принятия обоснованных и юридически правильных управленческих решений); могут быть использованы данные по конкретным решениям (действиям) – предоставлению земельных участков, жилых помещений, тех или иных социальных услуг, сроки рассмотрения жалоб и т.п.; качество принятия решений может быть оценено по количеству жалоб и актов реагирования органов надзора, данным об отмене или изменении решений по инициативе самих органов местного самоуправления, аналитическим отчетам органов местного самоуправления и внешних факторов и т.д.;
- объем, качество и доступность муниципальных услуг, которые лишь отчасти поддаются количественной оценке¹⁷; *физическая* доступность оценивается с учетом количества объектов социальной и коммунальной инфраструктуры и их расположения (сеть объектов, их удаленность), сети и частоты общественных перевозок, удаленности органов местного самоуправления от жителей; для оценки *экономической* доступности услуг используются данные об их цене (тарифах); качество муниципальных услуг плохо поддается количественной оценке¹⁸; для его оценки могут быть использованы показатели и методики, предлагаемые различными ведомствами (в частности, Минэкономразвития России)¹⁹; количественными показателями могут служить: количество жалоб потребителей (жителей, предпринимателей), в т.ч. признанных обоснованными; количество мер реагирования органов надзора и контроля на нарушения качества предоставляемых услуг, в т.ч. удовлетворенных (признанных обоснован-

ными); наряду с этим очень важно использовать данные опросов и интервьюирования потребителей (объединений потребителей), экспертов.

(3) Наконец, чрезвычайно важным параметром оценки является *партиципативность*. Оценка влияния реформ на вовлеченность жителей в местное самоуправление предполагает получение, учет и анализ изменения возможностей и степени влияния жителей на местную политику и управление на местном уровне и их участия в ней (на примере отдельных форм прямой и опосредованной демократии), участия жителей в предоставлении муниципальных услуг, а также степени самоидентификации жителей с местом проживания и местными органами власти. При этом предлагается опираться на следующие показатели:

- участие населения в муниципальных выборах: количество органов, подлежащих избранию непосредственно жителями; количество депутатов, избираемых жителями непосредственно и их количество на 1000 жителей; долю лиц, принявших участие в муниципальных выборах; общее количество кандидатов на выборах и количество кандидатов на 1000 жителей.
- гражданская активность / гражданские инициативы: количество, предмет и результаты референдумов и гражданских инициатив²⁰;
- отношение жителей к территориальным преобразованиям (оценка жителями необходимости реформ и их возможных рисков и/или ожидаемых результатов, выгод, а также – последствий реформы и их соответствия ожиданиям); специфика данного показателя требует применения метода ретроспективного сравнения; в качестве источников информации могут быть использованы официальные сведения о результатах опросов, публичных слушаний, собраний и иных форм гражданского участия, в ходе которых была выявлена позиция жителей; кроме того, здесь помогут и публикации местных и региональных СМИ, материалы региональных и местных исследова-

ний организаций, изучавших мнение жителей по вопросам преобразований; фоновым показателем может быть и динамика изменения численности жителей (прямую зависимость между территориальными реформами и миграцией, как правило, установить сложно, но в совокупности с другими показателями динамика изменения численности жителей может оказаться весьма показательной);

- отношение местных элит к преобразованиям; резкое уменьшение числа избираемых и имеющих возможность влиять на местную политику представителей в органах местного самоуправления приводит к тому, что все меньше людей получает возможность самореализоваться на местном уровне, участвовать в местной политике, принятии решений; это, в свою очередь, может вести к усилению оттока наиболее активных лиц с территорий, либо к росту протестных настроений, разочарования в политике государства, отказу от активного гражданского участия и т.д.; по нашему мнению, основным источником информации здесь служат результаты интервью, материалы СМИ, конкретные факты биографий лиц, составляющих местные элиты; таким образом, данный показатель опирается на анализ качественной информации.

Каким образом осуществлять интегральную оценку полученных результатов по различным параметрам? Если территориальные реформы ведут к позитивным, либо негативным результатам по всем трем параметрам измерения, - обобщающий вывод предельно прост и ясен. Зарубежные исследования, однако, свидетельствуют о том, что укрупнения муниципальных образований, по общему правилу, ведут к возникновению разнонаправленных эффектов. В большинстве изученных кейсов наблюдались позитивные управленческие эффекты (в первую очередь, в части повышения профессионализма и специализации муниципальных служащих; в то же время доступность услуг – там, где она измерялась в рамках данного параметра – как правило, не повышалась, а нередко и снижа-

лась). Применительно к экономическим эффектам (любимый «аргумент» российских реформаторов) позитивных изменений не наблюдалось (преимущественно «нулевой» эффект). Партиципативный же эффект практически повсеместно оказывался отрицательным²¹. Можно ли в таком случае однозначно говорить о том, что эффект территориальных преобразований равняется нулю? По нашему мнению, интегральный, сводный показатель эффектов территориальных преобразований вряд ли возможен (ибо сами по себе исследуемые эффекты весьма разнородны), да и вряд ли необходим. По нашему мнению, важно собрать, проанализировать и оценить предложенные показатели, а в завершение сделать выводы по каждому из трех рассмотренных выше параметров. Полученные результаты могут служить основанием для принятия соответствующих управленческих решений на уровне субъекта федерации. Разнонаправленные выводы по различным параметрам требуют осуществления субъектом осознанного (политического) выбора, который должен быть публично артикулирован и обоснован. Как представляется, одновременно следует предусматривать и выносить на обсуждение меры, способствующие минимизации сопутствующих негативных эффектов. К сожалению, сегодняшняя практика укрупнений в российских регионах, как правило, далека от серьезной, взвешенной, обоснованной аргументации и носит исключительно волюнтаристский характер, декорируемый надуманными и не выдерживающими критики обещаниями позитивных результатов²². Распространяющуюся же в регионах практику упразднения поселений и переименования муниципальных районов в т.н. «городские округа» мы расцениваем как разрушающую конституционную модель и институциональные основы местного самоуправления (при этом сопровождающуюся и иными негативными эффектами).

Пилотный опыт оценки эффектов территориальных реформ местного самоуправления

Изложенный в данной статье методический подход к оценке эффектов изме-

нения территориальной организации местного самоуправления в рамках проекта Комитета гражданских инициатив был апробирован в шести субъектах федерации: Томской, Саратовской, Нижегородской, Магаданской и Свердловской областях, а также в Пермском крае. Как сами территориальные преобразования в этих регионах, так и результаты апробации методики в них весьма разнообразны.

Наиболее полно методика была апробирована в *Пермском крае*. Следует отметить, что с приходом к руководству регионом нынешнего Губернатора М. Решетникова²³ процессы преобразования (по сути – переименования) муниципальных районов в городские округа приобрели фактически массовый характер: в 2018 году процессы ликвидации местного самоуправления в поселениях запущены во многих районах края; в пяти из них уже приняты соответствующие региональные законы.

Первые преобразования такого рода в Пермском крае состоялись в 2012 году: одно городское и три сельских поселения объединились в т.н. «Городской округ Лысьва», два городских и одно сельское поселение – в т.н. «Городской округ Губаха». Именно оценка положительных и отрицательных эффектов от создания городского округа Губаха в сравнении с не укрупнявшимся Александровским районом стала предметом исследования с использованием предложенной методики²⁴.

Проведенное исследование показало:

1. Рост доходов местного бюджета городского округа после «укрупнения» носил временный характер и был обусловлен кратковременным ростом объема дотаций и субсидий с регионального уровня («покупка согласия на укрупнение»). Однако к 2016 году доходы бюджетов Губахи и Александровского района практически сравнялись. В долгосрочной перспективе выраженного преимущества в росте и объеме доходов местного бюджета городского округа перед муниципальным районом не наблюдается.
2. Расходы на аппарат управления в преобразованном «городском округе» вырос-

ли; динамика расходов бюджетов на аппарат управления демонстрирует устойчивый рост, что, по сути, противоречит одной из целей преобразования – оптимизации расходов на управленческий аппарат.

3. Произошло незначительное сокращение управленческого аппарата (на 20 единиц, т.е. 13%, которое, однако, сопровождалось увеличением числа сотрудников муниципальных учреждений; характерно, что общая численность занятых в органах местного самоуправления и бюджетных учреждениях в Губахинском городском округе существенно выше, чем в Александровском районе.
4. Резко сократилось количество муниципальных депутатов (на две трети – с 60 до 20 депутатов). В то же время в Александровском районе в представительных органах поселений и Земском собрании района интересы жителей представляет в общей сложности 62 депутата. Подавляющее большинство муниципальных депутатов выполняет свои полномочия на общественных началах, поэтому сокращение их количества не ведет к экономии бюджетных средств; при этом представительство жителей уменьшается.
5. Упразднение поселенческого самоуправления стимулирует (как правило, по инициативе местных и/или региональных властей) создание территориального общественного самоуправления. В настоящее время на территории Губахинского городского округа действуют 11 ТОС, в то время как на территории Александровского района ТОС отсутствует. Очевидно, что когда органы местного самоуправления существуют на уровне поселений, то необходимости в компенсационных механизмах «приближения местной власти к населению» нет. В т.н. «городских округах», сформированных в границах районов ТОС, как правило – попытка «замещения» реальных органов самоуправления.

Резюмируя, можно утверждать, что ни одно из обещаний региональных властей – инициаторов укрупнения и ожиданий населения в результате преобразования

района в т.н. «городской округ» не оправдалось.

Томская область консервативна в вопросах изменения территориальной организации местного самоуправления. Широкого распространения практика укрупнения муниципалитетов здесь не получила. Тем не менее, в области произошло 4 объединения сельских поселений – во всех случаях объединения сельских поселений малочисленные поселения были присоединены к более крупным «соседям». В выборку исследования были включены два кейса попарных объединений сельских поселений: Высокоярского и Богатыревского, а также Средневасюганского и Тевризского²⁵.

По результатам исследования можно сделать следующие выводы:

1. Постреформенный рост доходной части местных бюджетов сельских поселений находится в прямой зависимости с аналогичным ростом безвозмездных поступлений из регионального и федерального бюджетов и повторяет динамику формирования доходной части сопоставимых не укрупненных муниципальных образований. Таким образом, роста собственных доходов по итогам территориальных преобразований не произошло.
2. Экономический и инвестиционный потенциал поселений как до их объединения, так после в обоих исследуемых случаях территориальных преобразований, крайне незначителен. Укрупнения никак не повлияли на этот потенциал. Отток трудоспособного населения из периферийных населенных пунктов продолжался и после укрупнения.
3. Важным побудительным мотивом к укрупнению путем объединения явилось отсутствие в малых поселениях квалифицированных кадров для работы в органах местного самоуправления. В упраздненном Богатыревском сельском поселении проживало менее 450 человек, а в упраздненном Тевризском – менее 200. В удаленных от крупных населенных пунктов поселениях с такой численностью объективно возникают трудности с квалифицированными кадрами. С этой точки зрения эффект от укрупнения в определенной мере может считаться положительным.
4. После укрупнения произошла ликвидация образовательных учреждений (начальные школы) в населенных пунктах, утративших статус административных центров поселений. Однако необходимо учитывать, что устойчивая тенденция к сокращению бюджетной образовательной сети в обоих случаях проявилась еще до начала процедур объединения.
5. По данным экспертных интервью, жители сельских поселений спокойно восприняли объединение территорий. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) в качестве субститута упраздненных органов местного самоуправления поселений не организовывалось. Взаимодействие жителей с местной администрацией укрупненных поселений осуществляется через администраторов сел, которые являются муниципальными служащими и располагаются в присоединенных поселках. Таким образом, полностью упразднить «муниципальное чиновничество» в ликвидированных поселениях не удалось.

Оценивая опыт укрупнения сельских поселений Томской области можно констатировать, что в случае укрупнения сельских поселений, с малой численностью населения (до 500 человек) можно получить определенные положительные эффекты с точки зрения повышения профессионализма и качества муниципального управления. При этом позитивного экономического эффекта не достигается, а органы (не самостоятельного) муниципального управления сохраняются.

Примером более масштабных преобразований является *Магаданская область*, также включенная в число пилотных регионов для проведения оценки муниципальных территориальных преобразований (для изучения были отобраны три муниципалитета: Хасынский, Сусуманский и Тенькинский городские округа – ранее районы)²⁶.

Местное самоуправление в Магаданской области в ходе реформы 2004-2005 годов было сформировано инерционно – на каркасе населенных пунктов, сложив-

шемся во время интенсивного освоения Крайнего Севера, без учета происходящих пространственных изменений. Однако в силу высоких темпов депопуляции в постсоветский период население региона сократилось почти в 4 раза: с 540 до 140 тысяч человек. К 2014 году более чем в 80% поселений области проживало менее 500 человек. Депопуляция в условиях и без того низкой плотности населения и больших расстояний между населенными пунктами стала ключевым вызовом для муниципальной территориальной организации в Магаданской области. В качестве «ответа на вызов» регион первым в России полностью упразднил поселенческий уровень местного самоуправления, перейдя на одноуровневую модель: в период 2014-2015 гг. все восемь ранее существовавших муниципальных районов были преобразованы в городские округа. Руководство субъекта Федерации пренебрегло возможностью выделения т.н. межселенных территорий (Магаданская область включена в перечень субъектов Российской Федерации с низкой плотностью населения), что позволило бы сохранить двухуровневую модель и – там, где это было обоснованно – поселений. В результате в Магаданской области (как и в Сахалинской области) статус городских округов получили огромные территории с низкой плотностью населения и фактическим отсутствием урбанизации.

Эффекты и последствия территориальных преобразований в Магаданской области кратко можно описать следующим образом:

1. Упразднение поселений привело к радикальному сокращению (в 2-3 раза в зависимости от муниципалитета) количества местных депутатов, что снизило возможности жителей влиять на принятие решений на локальном уровне. В качестве компенсационного института для обеспечения участия жителей населенных пунктов, утративших статус административных центров, административно инициирован процесс формирования территориального общественного самоуправления (общественных советов населенных пунктов).

2. Было достигнуто определенное, довольно незначительное сокращение расходов на аппарат управления.
3. Рост доходной части местных бюджетов обусловлен исключительно ростом межбюджетных трансфертов; увеличение собственных доходов муниципалитетов в результате укрупнений не наблюдается.

Подводя итоги, можно отметить, что преобразование муниципальных районов в городские округа в Магаданской области было «ложным» ответом на реальный вызов депопуляции в условиях и без того низкой плотности населения, ибо «решение» объективной проблемы управления сжатием системы расселения не привело к каким-либо значимым положительным административным и экономическим эффектам от территориальных преобразований. При этом резко снизилась доступность местного самоуправления.

В пилотном исследовании также участвовали Свердловская, Нижегородская и Саратовская области. Так, в *Свердловской области* анализировались (укрупненный) Тугулымский городской округ и Байкаловский муниципальный район²⁷. Проведенное исследование позволяет утверждать, что т.н. «городские округа», созданные на месте прежних районов, не являются более эффективной формой организации местного самоуправления, чем двухуровневое местное самоуправление в границах районов. Так, динамика доходов Байкаловского муниципального района за последние три года заметно лучше, чем Тугулымского городского округа; в районе выше темпы роста бюджетной обеспеченности, бюджетная сбалансированность и включенность в областные и федеральные программы на основе софинансирования. Двухуровневая модель местного самоуправления позволяет децентрализовать систему управления, повысить оперативность и качество решения вопросов местного значения непосредственно в населенных пунктах, а также снизить риск зависимости местной власти от градообразующего предприятия. Пример Свердловской области иллюстрирует конкурентоспособность двухуровневой организации местного самоуправления на слабо-

и средне урбанизированных территориях по отношению к «искусственно расширенным» городским округам с точки зрения управленческой и экономической эффективности.

Особенностью территориальных преобразований в *Нижегородской области* являлось использование механизма голосований жителей преобразуемых муниципальных образований. «Первая волна» укрупнений в области (2009-2010 гг.) уменьшила количество муниципальных образований с 662 до 450, в основном, за счет укрупнения сельских поселений; с 2010 года область стала массивно «преобразовывать» муниципальные районы в т.н. «городские округа» (9 из 48 районов на начало 2018 года преобразованы по этой схеме). В качестве пилотной пары здесь были выбраны Семеновский городской округ и Уренский муниципальный район²⁸. Исследование показало незначительное сокращение количества муниципальных служащих после преобразования муниципального района в городской округ, а также упрощение документационного обеспечения деятельности муниципалитета, что повлекло сокращение протестов органов прокуратуры и судебных исков к органам местного самоуправления. В тоже время, доступность ряда муниципальных и государственных услуг после упразднения поселений ухудшилась (в частности, это касается нотариальных услуг, которые оказываются теперь только в административных центрах городских округов, и некоторых других услуг). Ликвидация института муниципальных депутатов поселений сокращает социальные лифты для интеграции социально активных граждан в систему принятия решений на местном уровне, подталкивает молодежь к отъезду с периферии. В целом, анализ практики Нижегородской области показывает, что при наличии незначительных положительных изменений показателей административной эффективности в краткосрочной динамике, в долгосрочной перспективе качество муниципального управления может заметно снизиться в связи с сокращением институциональных возможностей участия жителей

в решении вопросов местного значения на локальном уровне.

В *Саратовской области* сравнительный анализ сопоставимых муниципалитетов не проводился; основные подходы методики были скомбинированы с ретроспективным анализом до- и постреформенного состояния в укрупненном Натальинском сельском поселении Балаковского района²⁹. Следует отметить, что укрупнение сельских поселений затронуло весь Балаковский район: вместо 17 сельских поселений к 2016 году осталось только 2: Натальинское (объединило 6 поселений) и Быково-Отрогское (11 прежде самостоятельных поселений). Некоторые данные развития ситуации в Натальинском поселении позволяют сделать вывод о том, что доходы бюджета укрупненного Натальинского сельского поселения снизились (при одновременном увеличении размера и доли неналоговых доходов). В год принятия решения об укрупнении отмечен резкий рост межбюджетных трансфертов, которые затем существенно снизились (упомянутая выше «покупка согласия на укрупнение»). К 2017 году объемы межбюджетных трансфертов в бюджет укрупненного муниципалитета и бюджеты совокупности не укрупненных сельских поселений, включенных для сравнения в выборку исследования, практически выравниваются. Расходы бюджетов на аппарат управления в укрупненном Натальинском поселении выросли, несмотря на заметное снижение численности муниципальных служащих (рост расходов на аппарат управления связан с размером оплаты труда). В качестве компенсационного механизма обеспечения доступности местного самоуправления после укрупнения разработана программа развития общественного самоуправления; создано 11 ТОС. Таким образом, опыт укрупнения сельских поселений в Саратовской области, как и все предыдущие примеры, демонстрирует отсутствие положительных экономических эффектов (инвестиционных, бюджетных). Несмотря на снижение количества муниципальных служащих в конкретном случае (в большинстве других примеров этот эффект отсутствует, либо незначителен), здесь произошел рост расходов на аппарат управ-

ления. Наконец, как и во всех других случаях стала очевидной необходимость формирования альтернативных каналов коммуникации с жителями населенных пунктов, потерявших статус поселений и соответственно утративших представительные и исполнительные органы «шаговой доступности».

Резюмируя сказанное, еще раз подчеркнем, что территориальные реформы местного самоуправления требуют осмысления с точки зрения их необходимости и возможных эффектов (последствий). К сожалению, практика российских регио-

нов свидетельствует о крайне поверхностном отношении к этой задаче, осуществлении реформ без должных обоснований и оценки последствий. Одной из причин этого является отсутствие в России методик, позволяющих провести такую оценку. Представленные в настоящей статье методические подходы призваны помочь заинтересованным субъектам федерации и муниципалитетам принимать взвешенные и обоснованные решения по вопросу территориальных преобразований местного самоуправления³⁰.

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/280514-3>.

² Мониторинг хода муниципальной реформы / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006. С. 44 – 45.

³ Соснин Д.П., Столбова Е. А. Укрупнение сельских муниципальных образований: от стихийной практики к эффективному управлению // Материалы Второй международной научно-практической конференции по вопросам государственного управления и общественного развития «ГОРЧАКОВСКИЕ ЧТЕНИЯ» (28.02.2017 г.). Том 1. СПб.: Северо-Западный институт управления – филиал РАНХиГС, 2017. С. 190 – 198.

⁴ Данные Росстата за 2017 год. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm; данные Росстата за 2010 год. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2010.xls.

⁵ Маркварт Э. Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества? // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 64 – 68.

⁶ Kuhlmann S., Wollmann H. (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Eine Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Springer VS Wiesbaden. С. 146 и посл.

⁷ См., к примеру: Ostrom. E. (1972): “Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions.” *Social Science Quarterly* 53: 474–493; Baldersheim H., Rose L. (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan. С. 8 и посл.

⁸ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) – международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики; в настоящий момент включает 36 стран.

⁹ См. например: Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Дело, 2017. С. 79 – 107.

¹⁰ См. к примеру: <https://newtimes.ru/stati/xroniki/proforma-mestnogo-samoupravleniya.html>; <http://gosvopros.ru/territory/podmoskovie/>; <https://regnum.ru/news/society/2241624.html>; <http://regnum.ru/news/society/2218043.html>; <http://pushkino.tv/news/politika-vlast-gosudarstvo/110813/>; <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/2663/>; <http://www.mk.ru/mosobl/2016/11/30/deputaty-gosdumy-vystupili-protiv-municipalnoy-reformy-v-podmoskove.html>; <http://www.rbc.ru/politics/22/02/2017/58ad8ea19a7947703aed4ba8>

¹¹ Более подробно см.: Маркварт Э., Швецов А.Н. Указ. соч. С. 115 – 123.

¹² См. например: Swianiewicz P., Gendzwill A., Zardi A.. *Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial amalgamation toolkit*. – Partnership for good Europe. November 2017. URL: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>; Chatry I., Hulbert C. *Multi-level governance reforms. Overview of OECD country experiences*. – OECD, 2017. URL: <http://www.oecd.org/publications/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm>; Baldersheim H. *Reflections on 25 years of local government reforms in Europe*. 2014. URL: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/43894>.

¹³ Kuhlmann S., Seyfried M., Siegel J. *Wirkungen von Gebietsreformen... Stand der Forschungen und Empfehlungen für das Land Brandenburg*. – Gutachten, Potsdam. Juni 2017. С. 10. URL: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/lis-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf> (перевод Э. Маркварта).

¹⁴ Последний подход использован, в частности, исследовательской группой под руководством С.Кульманн (см.: Kuhlmann S., Seyfried M., Siegel J. Указ. соч. С. 7 – 12).

¹⁵ Под значимыми особенностями в данном контексте мы понимаем, к примеру, теплоснабжение на дизельном топливе или электричестве, наличие интерната при школе, совмещение объектов и т.п.).

¹⁶ Например: в целях уменьшения сопротивления процессу укрупнения субъект федерации (инициатор преобразования) выделил значительные средства на финансирование создания, реконструкции, ремонта того или иного коммунального, социального, транспортного объекта на территории укрупненного муниципалитета; логично предположить, что жители отметят улучшение качества и/или повышение доступности соответствующей услу-

ги; в то же время совершенно очевидно, что это улучшение не находится в причинно-следственной связи с территориальной реформой и носит разовый, а не устойчивый характер; информация об истинных причинах таких трансфертов, как правило, скрывается.

¹⁷ Доступность услуг – это возможность беспрепятственного их приобретения, которая предполагает физическую (близость к месту проживания/потребления, отсутствие ограничений, дискриминации, необоснованного отказа и т.д.) и экономическую (цена услуги) доступность.

¹⁸ Качество услуги с точки зрения производителя означает соответствие стандарту и регламенту предоставления услуги, а с точки зрения потребителя – удовлетворение его ожиданий в случае возникновения потребности в услуге (в т.ч. по платным услугам – за установленную плату).

¹⁹ Более подробно об оценке доступности и качества муниципальных услуг см.: Маркварт Э., Агапова Е.В., Вобленко С.В. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований. Учебное пособие под ред. Э. Маркварта. М.: Изд.-во Проспект, 2015. С. 93 – 100, 115 – 116.

²⁰ Под гражданскими инициативами применительно к данному показателю понимаются, в частности: инициативы по внесению изменений в устав (уставы) муниципальных образований, а также по принятию или внесению изменений в локальные нормативные акты, выдвинутые в порядке правотворческой инициативы граждан; инициативы граждан по проведению публичных слушаний, сходов и собраний граждан; инициативы граждан в бюджетном процессе (инициативное бюджетирование); инициативы граждан в сфере организации/совершенствования предоставления муниципальных услуг (самоорганизация жителей по осуществлению тех или иных работ и оказанию услуг по собственной инициативе); инициативные митинги, собрания, шествия жителей, а также инициированные жителями мероприятия, затрагивающие муниципалитет в целом или его значительную часть, и другие.

²¹ Более подробно см.: Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40 – 50.

²² См. также: Маркварт Э., Францке Й. Указ. соч. С. 59 – 61.

²³ Ранее, до перехода на работу сначала в федеральное министерство, а затем в Правительство г. Москвы, М.Решетников возглавлял администрацию губернатора О.Чиркунова и был причастен и к описанным ниже «укрупнениям» 2012 года.

²⁴ Исследование в регионе проводила эксперт Анна Зуйкина, доцент кафедры государственного управления и истории Пермского национального исследовательского политехнического университета.

²⁵ Исследование в Томской области проводила эксперт Наталья Лиманская, исполнительный директор Совета муниципальных образований Томской области.

²⁶ Исследование в Магаданской области проводила эксперт, проректор по академической политике Северо-Восточного государственного университета, доктор философских наук Татьяна Брачун.

²⁷ Исследование в Свердловской области проводила эксперт, кандидат социологических наук Елена Васильева.

²⁸ Исследование в Нижегородской области проведено директором научно-образовательного центра Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС Александром Лаврентьевым.

²⁹ Исследование проведено экспертом Аликом Сабригой, ранее возглавлявшим Натальинское сельское поселение.

³⁰ Еще раз подчеркнем, что мы имеем в виду укрупнения посредством объединения нескольких поселений в одно. «Преобразование» муниципальных районов в т.н. «городские округа», суть которого сводится к полному упразднению поселенческого местного самоуправления, по нашему убеждению, не является легитимным способом преобразований, ибо противоречит как природе и сущности института местного самоуправления, так и букве и духу Европейской хартии местного самоуправления и Конституции Российской Федерации.