



Оригинальная статья

УДК: 352/354-1

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-39-65

ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Бабейкин Роман Валерьевич¹

¹ Эксперт, факультет городского и регионального развития,
Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; rbabeikin@hse.ru;
ORCID: 0000-0002-5999-376X

Аннотация. Проблема вызовов и перспектив реформы территориальной организации местного самоуправления стала особенно актуальной в контексте грядущего нового закона о местном самоуправлении. Экспертами высказываются опасения относительно окончательного перехода к одноуровневой системе местного самоуправления в России, что выразится в упразднении городских и сельских поселений, а также муниципальных районов. Рядом специалистов критируются декларируемые цели реформы, среди которых, прежде всего, повышение бюджетной самостоятельности городов и сокращение расходов на содержание местных администраций, но при этом практико-ориентированных исследований про исходящих преобразований пока не хватает. Поэтому в статье через призму теорий общественного выбора и экономии на масштабе рассматриваются реальные промежуточные итоги трансформации территориальной организации местного самоуправления на примере Московской области, где уже с середины 2019 г. все муниципальные образования имеют статус городских округов. Выдвигается гипотеза о том, что распространение практики создания городских и муниципальных округов в России может повлечь за собой снижение территориальной доступности местного самоуправления без сокращения расходов на содержание аппарата местной власти. Сравниваются до- и послереформенные значения показателей, характеризующих территориальную доступность органов местного самоуправления и местных услуг, а также объемы расходов на содержание аппарата местной власти. Делаются выводы о подтверждении гипотезы: доступность местной власти и местных услуг действительно снижается, при этом отсутствует и видимая бюджетная экономия за счет кадровых сокращений.

Ключевые слова: местное самоуправление, укрупнение муниципальных образований, территориальная доступность, городской округ, муниципальный округ.

Для цитирования: Бабейкин Р. В. Вызовы и перспективы укрупнения муниципальных образований на примере Московской области // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2023. С. 39–65. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-39-65.

Original article

PROBLEMS AND PROSPECTS OF CONSOLIDATION OF MUNICIPALITIES ON THE EXAMPLE OF THE MOSCOW REGION

Roman V. Babeykin¹

¹ Expert, Faculty of Urban and Regional Development,
Higher School of Urban Studies named after A.A. Vysokovsky,
National Research University Higher School of Economics;
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia; rbabeikin@hse.ru;
ORCID: 0000-0002-5999-376X

Abstract. The article is devoted to the study of challenges and prospects of the reform of territorial organization of local self-government as the problem, which has become relevant in the context of the upcoming new law on local self-government regulation. Recently, some experts have been expressing concerns about the final transition to a homogenous system of local self-government in Russia, which will be expressed in the abolition of urban and rural settlements. The declared goals of the reform, among which there are an increase of budgetary independence and reduction in the cost of local administration maintenance, are criticized, but at the same time there is still a lack of thematic practice-oriented research. Therefore, the study examines actual results of transformation of territorial organization of local self-government in the Moscow region as an example of a region, where all municipalities were granted the status of urban districts before the end of 2019. The study is based on a theoretical framework, which is centered around public choice and economies of scale theories. A hypothesis is drawn that the spread of urban and municipal districts may lead to a decrease in the territorial accessibility of local self-government followed by no reduction in the cost of its maintenance. The pre- and post-reform values of indicators, characterizing territorial accessibility of local self-governments and its services and the volume of expenses connected to local self-government maintenance are compared. Conclusions are drawn about the negative impact of the reform: the availability of local authorities and local services for citizens is declining, while there are no visible budgetary savings due to staff cuts.

Keywords: local (municipal) self-government, municipal amalgamation (merge), territorial accessibility, city district, municipal district.

For citation: Babeykin, R.V. (2023) 'Problems and prospects of consolidation of municipalities on the example of the Moscow Region,' *Public Administration Issues*, 1, pp. 39–65. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-39-65.

JEL Classification: H11.

Введение

В последние несколько лет в России происходит преобразование муниципальных районов и поселений в городские (далее – ГО) и муниципальные округа (так называемое «укрупнение»). Это обусловлено стремлением трансформировать систему муниципального управления, повысив ее эффективность и результативность. Так, постулируется необходимость реализации потенциала развития городов за счет присоединения к ним прилегающих территорий, повышение самостоятельности муниципалитетов и эффективности предоставления ими услуг, а также бюджетной экономии путем сокращения численности муниципальных служащих.

При этом, в контексте рассмотрения Государственной Думой России законопроекта N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», согласно которому теперь перечень муниципальных образований ограничивается ГО и муниципальными округами, а также внутригородскими территориями городов федерального значения, изменение территориальной организации местного самоуправления (далее – МСУ) и полный отход от элементов существовавшей ранее двухуровневой системы кажутся окончательными.

Многие иностранные исследования, однако, указывают на несостоятельность основных аргументов в пользу подобных преобразований. Так, вследствие укрупнения равномерное развитие территорий становится невозможным из-за перетока ресурсов в центр муниципального образования, доступность предоставляемых на местном уровне услуг снижается, а бюджетной экономии на кадрах не происходит. Отсюда можно выдвинуть гипотезу, что распространение таких практик в России может также повлечь за собой схожие последствия.

Подобные предположения можно сделать уже на основании проведенного рядом российских исследователей анализа логики самих нормативно-правовых актов, в том числе и нового тематического законопроекта. В существующих исследованиях, однако, обычно не рассматриваются управленические последствия трансформации: изменение фактических бюджетных затрат муниципалитетов, уровень реальной доступности местной власти и местных услуг для населения. Соответственно, данная статья призвана закрыть этот пробел путем анализа фактических про-

межуточных итогов реформы, что позволит оценить потенциал текущей трансформации системы территориального устройства МСУ в контексте совершенствования качества муниципального управления на преобразованных территориях.

Контекст муниципальной реформы в России

Понятие МСУ было впервые введено в законодательство законом СССР от 09.04.1990 N 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который вместе с принятым на его основе законом РСФСР от 06.07.1991 N 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» официально закреплял статус МСУ на территории будущей России. Первый закон о МСУ практически декларировал равенство и неделимость всех муниципальных образований (далее – МО), то есть была создана гомогенная одноуровневая система МСУ (Шимановская, 2014).

С распадом СССР и принятием Конституции РФ в декабре 1993 г., был внесен ряд изменений касательно устройства системы МСУ в России. Самой значимой новацией стало положение о том, что структура органов МСУ на конкретной территории определяется населением «самостоятельно». Однако, по мнению ряда исследователей, это было не столько стремлением укрепить институт МСУ в России, сколько результатом не декларируемой официально государственной политики по избавлению от лишних затратных полномочий (Гельман, 2010; Кордонский, 2010).

Линия на усиление разнообразия МО была продолжена Федеральным законом от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Помимо стандартных форм, таких как городское и сельское поселение (далее – ГП и СП соответственно), допускалось формирование МО на «иных населенных территориях». Подобную политику также часто связывают со «слабостью» государственных властей в то время, что не позволяло полноценно контролировать политику на местном уровне (Гельман, 2010; Кордонский, 2010).

Последующие серьезные перемены в территориальном устройстве МСУ начались в 2003 г. с выходом Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Новый закон обозначил две тенденции. Первая заключалась в ограничении гетерогенности российских МО. Так, уже в изначальной версии закона была введена жесткая классификация их видов. К этому моменту административный ресурс государственных властей вырос, и они начали, как считается, восстанавливать ослабленную вертикаль власти (Гилев, 2019).

Другая тенденция выражалась в движении в сторону установления двухуровневой системы МСУ. В частности, один из видов МО, а именно муниципальный район (далее – МР), включал в себя территорию нескольких ГП и/или СП, при этом являясь независимым МО. Тогда утверждалось, что создание двухуровневой системы МСУ способствует разви-



тию тех населенных пунктов, которые по отдельности не имеют достаточного объема ресурсов для реализации крупных проектов (Швецов, 2007). Так, предполагалось, что МР сможет выступать посредником между отдельными ГП и СП, тем самым облегчая взаимодействие между МО в вопросах создания общей инфраструктуры (Чичканов, 2012). Также отмечалось, что при двухуровневой системе расходы на содержание аппарата местной власти, особенно в крупных городах, сократятся (Нувахов, 2010). Реально же, по мнению некоторых ученых, реформа была продиктована скорее желанием создать определенную систему сдержек и противовесов на муниципальном уровне, облегчив тем самым государственный контроль (Кордонский, 2010).

В последующих редакциях Н 131-ФЗ, однако, произошел определенный отход от принципов, обозначенных в изначальной версии закона (Чихладзе, 2015). В частности, структура МСУ в 2010-х гг. снова начала пополняться новыми видами МО, среди которых в первую очередь выделились ГО с внутригородским делением и внутригородские районы – виды, добавленные в 131-ФЗ в 2014 г. Позже перечень был дополнен еще одним видом МО – муниципальным округом. Таким образом, вместе с увеличением разнообразия МО в России снова наметилась тенденция на смещение в сторону одноуровневой системы МСУ, сопровождавшаяся потерей существенного объема полномочий поселениями. Если в 2000-х гг. доля МР относительно ГО увеличивалась, то в 2010-х гг. начал происходить обратный процесс. Так, по данным Росстата, в 2007 г. в России насчитывалось 1793 МР и 520 ГО, а в 2011 г. – уже 1824 МР и 515 ГО. Далее же пропорция начала меняться: на момент 2017 г. существовало 1784 МР и 567 ГО.

В настоящее время Россия проходит новый виток реформы территориального устройства МСУ, начавшийся с 2017 г., когда тенденция отхода от двухуровневой системы стала особенно явной. Процесс протекания реформы имеет несколько проявлений: 1) трансформация МР, ГП и СП в ГО и муниципальные округа, 2) присоединение МР к ГО, которые являлись их центрами, и 3) присоединение части МР к соседствующим ГО. Как результат, за три года, с 2017 по 2020¹, число ГО в стране выросло на 11,5%.

Управленческие мотивы укрупнения в зарубежной и российской практике реформирования

За последние несколько десятилетий схожие преобразования произошли и в других странах, например, в Италии, Финляндии, Дании, Чехии. Мотивировались они, как правило, соображениями: 1) необходимости сокращения издержек на содержание аппарата местной власти (Laamanen, 2003; Rausch, 2005), 2) консолидации ресурсов и упрощения взаимодействия с властями (Voda, 2017; Zimmerbauer, 2013).

¹ В 2020 г. еще выходил единый бюллетень Росстата «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», что позволяет провести корректное сравнение численности ГО только за указанные годы.

При рассмотрении российской реформы может быть особо интересным опыт Канады, где проблемы реформирования территориальной структуры МСУ проявились особенно наглядно. При проведении местной реформы постулировалось, что более крупные МО улучшат свой инвестиционный климат, начнут реализовывать более масштабные инфраструктурные проекты, а также станут тратить меньше средств на обслуживание своего властного аппарата (Sancton, 2000). По итогу внедрения изменений было объявлено об успехе реформы – бюджеты крупных МО стали значительно больше, а численность сотрудников муниципалитетов заметно снизилась (Cobban, 2019). Однако другие исследования продемонстрировали ряд недостатков реформы. Во-первых, несмотря на сокращение численности аппарата власти во всех укрупненных МО, затраты на его содержание, а в частности, на содержание представительного органа, не только не везде сократились, но и в некоторых случаях даже выросли (Kushner, 2003). Это было во многом обусловлено затратами на содержание субмуниципальных органов власти, которые были организованы на территории некоторых упраздненных МО для сохранения необходимой презентации.

Прямой контроль этих органов центральной администрацией оказался более затратным, чем их автономное функционирование в бытность независимыми органами власти; при этом сотрудники органов власти периферий теперь сильно зависели в принятии решений от центра (Spicer, 2012). Во-вторых, по мнению жителей укрупненных муниципалитетов, сократилась доступность органов МСУ, и у граждан стало уходить больше времени на обращение в них в связи невозможности получить удаленно многие местные услуги (Raymond, 2003). Наконец, усложнилось взаимодействие активистов и управляющих субмуниципальных органов власти с местными органами власти из-за роста временных издержек на перемещение по территории МО (Kushner, 2003). К тому же они теперь не всегда могли присутствовать на заседаниях представительных органов своего муниципалитета, что серьезно снижало их роль в управлении МО.

Зарубежный опыт преобразований создает основу для анализа происходящей в России реформы. Так, в выступлениях губернатора Московской области, где муниципальное деление уже стало полностью однородным, хорошо читаются схожие (как показала зарубежная практика, во многом не достигнутые и, возможно, ошибочные) цели реформы. Так, в начале активной фазы реформы² А. Ю. Воробьев обосновывал ее необходимость следующим образом: во-первых, распространение ГО позволит «жителям небольших и малообеспеченных населенных пунктов иметь тот же комфорт, что и в крупных городах»³, т.е. консолидация бюджетных ресурсов единственным муниципалитетом позволит создавать новую социальную значимую

² Примерно конец 2016 – начало 2017 года; собственно, началась она в 2014 г.

³ Воробьев: создание городских округов в Подмосковье уравняет жителей в уровне комфорта // ТАСС. URL: <https://tass.ru/moskovskaya-oblast/3899670>

инфраструктуру, а также повысит качество предоставления местных услуг. Во-вторых, будет создан «мощный депутатский корпус в каждом городском округе»⁴. Ождалось, что это облегчит взаимодействие граждан с органами местной власти. В-третьих, реформа приведет к уменьшению затрат на содержание аппарата местной власти за счет значительного сокращения его численности⁵.

Научное сообщество в России за время, прошедшее с начала реформы, подобно иностранным коллегам уже высказало ряд опасений о возможных последствиях преобразований. Так, указывалось, что текущая реформа на практике во многом не достигнет декларируемых результатов, так как ее фактической целью является лишь централизация системы управления (Баженова, 2020; Васильев, 2018; Дементьев, 2018; Пешин, 2020; Прибыткова, 2018). Местная власть отдалится от населения, что может потенциально привести к ухудшению социально-экономического положения в малых городах и сельской местности (Бабун, 2016). Согласно ряду исследований, большинство вопросов на местном уровне до сих пор решается в формате прямого очного взаимодействия между муниципальными служащими и населением путем личных встреч, а также сходов граждан (Качанова, 2015; Мельникова, 2015; Пясецкая, 2016), из-за чего подобное отдаление может стать критичным. Также после упразднения поселенческого уровня бывшие автономными местные администрации поселений станут территориальными отделами единой администрации, из-за чего бывшие сотрудники этих администраций потеряют возможность самостоятельно распределять ресурсы, которыми обладает их территория (Баженова, 2018). Помимо этого, может снизиться доступность местных услуг для населения (Попов, 2017). Если до проведения реформы местные услуги можно было получить в нынешних территориальных отделах, так как они были автономными органами МСУ, то теперь они предоставляются только в городе-центре, который может быть существенно удален от мест проживания граждан. Возможно, проблема могла бы быть частично решена путем цифровизации местных услуг, однако даже согласно данным Правительства РФ далеко не все граждане получают государственные и муниципальные услуги удаленно⁶, а в случае же с местными услугами возможность получить их удаленно и вовсе часто отсутствует (Есипов, 2019; Мамай, 2018).

Несмотря на обширную критику реформы в научном сообществе, конкретные ее последствия для местной системы управления до сих пор исследованы слабо. Как уже было указано выше, фактическая мотивировка

⁴ Воробьев: городские округа помогли Подмосковью сэкономить миллиарды рублей // Подмосковье сегодня. URL: <https://mosregtoday.ru/econbiz/vorobej-gorodskie-okruga-pomogli-podmoskovyu-sekonomit-milliardy-rublej/>

⁵ Формирование городских округов в Подмосковье позволяет жителям экономить – губернатор // Правительство Московской области. URL: <https://mosreg.ru/gubernator/press-slujba/obzori-smi/formirovaniye-gorodskih-okrugov-v-podmoskove-pozvolyaet-zhitelyam-ekonomit-6194>

⁶ Государственные и муниципальные услуги: некоторые важные факторы и показатели за 6 лет // Правительство Российской Федерации. URL: <http://government.ru/info/32187/>

трансформации территориальной организации МСУ скорее всего лежит в лоне политики (Баженова, 2020; Васильев, 2018; Дементьев, 2018; Пешин, 2020; Прибылкова, 2018), в чем она схожа с причинами предыдущих витков реформы (Гельман, 2010; Кордонский, 2010). При этом нельзя напрямую утверждать, что достижение политических целей реформы не приведет к реализации также и целей управленческих. Как было показано выше, в логике своего проведения текущая реформа оказывается схожа, в частности, с канадским кейсом, где последствия преобразований для системы муниципального управления были существенными. По этой причине представляется релевантным изучить фактические последствия реформы по аналогии с существующими иностранными тематическими исследованиями.

Методология исследования промежуточных итогов реформы (на примере Московской области)

В предыдущей части исследования был выделен ряд проблем, потенциально порождаемых реформой территориальной организации МСУ. В фокусе данного исследования, как следует из обозначенной ранее логики, будут находиться прежде всего последствия реформы для функционирования системы муниципального управления. Большую часть таких последствий реформы можно отнести к снижению *территориальной доступности МСУ*, которая означает: территориальную близость мест проживания граждан к *собственно органам МСУ*, дающую возможность непосредственного взаимодействия населения с местной властью, а также территориальную близость мест проживания граждан к *местам предоставления местных услуг*, куда граждане могут регулярно очно обращаться.

Второй группой возможных управленческих угроз является усиление финансовой зависимости местных бюджетов и неоправданный рост их расходов вследствие территориальных преобразований. Если первый аспект проблемы связан не столько с изменениями территориального устройства МСУ, сколько с перераспределением полномочий между различными уровнями власти, то необоснованный рост затрат местных бюджетов, особенно на содержание кадров, действительно может быть связан с территориальными преобразованиями. Как было обозначено ранее, одним из основных проявлений указанной проблемы можно считать рост *издержек на содержание аппарата местной власти*, что вкупе с указанными ранее проблемами снижения территориальной доступности органов МСУ и местных услуг может сигнализировать о низкой эффективности реформы.

Однако последствия реформы для системы местного управления зачастую связаны с более широким кругом неуправленческих результатов укрупнения. Так, зарубежный опыт говорит о наличии определенного влияния территориальных трансформаций на, например, уровень инвестиционной активности и реализацию инфраструктурных проектов (Sancton, 2000). При этом отмечается, что последствия укрупнения для экономики



МО зачастую видны только в долгосрочной перспективе, поэтому ни в одном из упомянутых ранее исследований напрямую не рассматриваются.

Для российской практики это также верно – активно реформа начала проводиться лишь в последние несколько лет. В случае с реализацией инфраструктурных проектов ситуация обстоит еще сложнее, так как в России основные полномочия по созданию любой инфраструктуры (школы, больницы, дороги и т. д.) по факту распределены между федерацией и регионами, тогда как к вопросам местного значения преимущественно отнесена лишь обязанность «создавать условия» для ее возникновения и функционирования. Как показывает практика, даже локальные инфраструктурные проекты реализуются преимущественно на средства регионов⁷. Ситуация также осложняется тем, что многие локальные проекты реализуются на основании соглашений о сотрудничестве между частными фирмами и МО, для анализа которых потребовалось бы проведение отдельного комплекса исследовательских изысканий, что выходит за рамки данной работы. Поэтому в исследовании решено использовать оценку общих, «неуправленческих» последствий реформы в качестве дополнительной метрики, не ценной в отрыве от общих результатов анализа, но создающей ориентир для трактовки управленческих последствий реформы. В качестве же основного оцениваемого показателя будет использован объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств, в целях оценки реакции субъектов рынка).

Динамика указанных выше показателей будет проанализирована на примере ранее упомянутой Московской области. Данный регион был выбран исходя из следующих соображений. Прежде всего, Московская область является одним из немногих регионов, где окончательно сложилась одноуровневая гомогенная система МСУ – уже несколько лет в состав региона входят только городские округа. В контексте масштабирования реформы на всю территорию страны итоги трансформации территориальной структуры МСУ в Московской области можно оценивать как промежуточные для всей России – скорее всего, именно механизма преобразования МО Московской области может лечь в основу всероссийской реформы. При этом более трети муниципальных образований региона получили статус городских округов еще в середине – конце 2000-х гг., а большая часть новообразованных ГО возникли до 2017 г.; это означает, что в доступе имеется значительный объем статистических данных, собранных в разрезе уже новых муниципальных образований. Помимо этого, местные МО имеют сильно дифференцированные социально-экономические параметры, что позволяет проанализировать взаимосвязь изменения территориального устройства МСУ с другими характеристиками МО.

⁷ Например, расходы на реализацию одной региональной программы «Образование Подмосковья» в 2021 г. составили почти столько же, сколько совокупные расходы бюджетов муниципальных образований Московской области на все цели в том же году (авторская оценка на основании данных Росстата и портала «Открытый бюджет Московской области»).

Методология проведения анализа состоит в следующем. Первым шагом станет оценка территориальной доступности органов МСУ, которая будет произведена для всех существовавших на момент конца 2019 г. 64 ГО Московской области⁸. Для этого вначале будут подсчитаны затраты для перемещения от центра главного города из состава городского округа до центра каждого из населенных пунктов на автомобиле (при отсутствии сообщения – пешком) по дороге путем построения изохрон. Зоны доступности органов МСУ будут определены на основе критериев, принятых исследователями из Института экономики города, где установили в качестве верхней границы зоны нормальной территориальной доступности расстояние в 15 км, а для затрудненной – в 25 км (Попов, 2017). Все же населенные пункты, находящиеся за пределами 25 км от города-центра, были ими отнесены в зону критической доступности.

Вторым шагом станет оценка территориальной доступности местных услуг. Местные услуги сегодня возможно получить в местной администрации или профильных муниципальных учреждениях, которые также расположены в городе – центре МО. Несмотря на то что их набор весьма ограничен в сравнении с государственными⁹, вопрос их доступности релевантно рассмотреть отдельно от вопроса доступности местной власти. Часть услуг, например, в сфере культуры (Атаева, 2020), традиционно предоставляются не столько органами местной власти, сколько подведомственными им муниципальными учреждениями, которые оказываются, как правило, ликвидированы в ходе укрупнения. Поэтому оценка территориальной доступности местных услуг хотя и сведется в механическом смысле к схожему алгоритму, что и оценка доступности местной власти, но будет демонстрировать иные последствия укрупнения. Также от анализа доступности самой местной власти этот элемент анализа будет отличать дополнительная проверка того, возникла ли по итогам укрупнения возможность получения указанных ранее услуг в местном многофункциональном центре (далее – МФЦ).

Далее для каждого городского округа будет подсчитана доля его населения, попадающая в каждую из зон территориальной доступности органов МСУ и местных услуг. После этого все ГО будут разделены на две группы: «старые», нереформированные ГО, созданные в 2000-х гг., и «новые», реформированные ГО, созданные после 2015 г. Среди реформированных городских округов для проведения углубленного анализа будут выбраны три округа (для корректности сравнения будут взяты ГО, реформированные в одном году – 2017 г.): с самым низким показателем доли населения в зоне

⁸ Исследоваться будет именно ситуация в первый год после завершения реформы: это позволит лучше увидеть изменения, произошедшие в старых границах, так как за последние три года границы ГО были скорректированы, а некоторые ГО были объединены.

⁹ Как правило, это не более 30 услуг, при том что суммарное количество государственных и муниципальных услуг превышает 200 наименований. На местном уровне предоставляются преимущественно услуги в сфере градостроительства, землеустройства, социальной помощи (пособия и т. д.), архивной деятельности. В данном исследовании для каждого муниципального образования будет исследоваться территориальная доступность всех услуг, им предоставляемых.



нормальной территориальной доступности (Рузский), со средним (Клинский) и с самым высоким (Люберецкий). Для оценки изменения территориальной доступности органов МСУ в результате реформы в отобранных ГО, изначальная оценка доступности будет скорректирована исходя из наличия в прошлом на территории самостоятельных поселенческих администраций. Для них доступность будет подсчитана по сниженным границам: верхняя граница зоны *нормальной* территориальной доступности составит 5 км, а граница *затрудненной* – 10 км. Отсутствие прямого транспортного сообщения здесь повлечет за собой отнесение населенного пункта сразу к категории находящихся в зоне *критической* доступности.

Для географической привязки данных о численности населения с точностью до населенного пункта на момент конца 2019 г., в оценке будут использованы сведения о численности населения Московской области в разрезе по населенным пунктам из Всероссийской переписи населения 2010 г. (далее – ВПН-2010). Так как реальные показатели численности населения на момент конца 2019 г. могут значительно отличаться от значений, содержащихся в ВПН-2010, из анализа будут исключены муниципальные образования, где совокупная численность населения значительно изменилась с момента проведения переписи.

Также для отобранных городских округов будет проведен анализ изменения затрат на содержание аппарата местной власти. Для сравнения такой же анализ будет проведен еще для трех нереформированных ГО; для этого выбраны ГО разного размера и с разной плотностью населения. Будут соотнесены указанные в отчетах об исполнении бюджета затраты на решение общегосударственных вопросов в целом¹⁰, а также на отдельные разделы и подразделы данной группы расходов за два года: последний дореформенный год и первый послереформенный год¹¹. Рассматриваемыми затратами в дореформенный год выступят совокупные затраты МО, существовавших на тот момент на территории нового образования. Также будет отдельно рассмотрена динамика изменения ведомственной структуры расходов; в частности, изменение расходов на содержание местной администрации и местного совета депутатов.

Динамика же объема инвестиций в основной капитал будет оценена в расчете на одного жителя МО и представлена в виде процентного изменения за каждый год с 2012 г. (за два года до начала реформы) по 2020 г. (послереформенный год). Для выявления локальных тенденций в изменении инвестиционного климата значения показателя для каждого МО будут скорректированы на значение усредненного показателя по Московской области. Данные для анализа будут взяты из Базы данных муниципальных образований Росстата; те МО, население которых существенно изменилось и/или для которых недостаточно данных для сопоставления, будут исключены из анализа.

¹⁰ Код 0100 согласно установленной Минфином функциональной классификации расходов бюджетов.

¹¹ Например, если МО получило статус ГО в 2017 г., для чистоты анализа рассматривались фактические расходы за 2016 и 2018 гг.

Результаты анализа промежуточных итогов реформы (на примере Московской области)

В целом можно утверждать, что большая часть населения региона и после реформы проживает в зоне нормальной территориальной доступности (см. табл. 1 и табл. 2).

Однако существует видимое различие в территориальной доступности между расположенными в различных частях региона городскими округами. Так, есть разница между периферийными ГО и теми, что расположены ближе к Москве, что, скорее всего, обусловлено различиями в численности и плотности населения.

Таблица 1

Текущее состояние территориальной доступности органов МСУ и предоставляемых ими услуг в ГО Московской области (все ГО)

Городские округа	Доля суммарного населения городских округов, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Изначальные городские округа	98,9	1,0	0,2
Вновь созданные городские округа	78,2	15,4	6,4
Все городские округа	84,3	11,1	4,6

Источник: Составлена автором.

Таблица 2

Текущее состояние территориальной доступности органов МСУ и предоставляемых ими услуг в ГО Московской области (без ГО с существенными изменениями численности населения)

Городские округа	Доля суммарного населения городских округов, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Изначальные городские округа	99,8	0,2	0,0
Вновь созданные городские округа	75,5	15,9	8,6
Все городские округа	80,8	13,3	5,9

Источник: Составлена автором.



В то же время можно заметить, что различаются показатели степени доступности между нереформированными и реформированными ГО. Так, почти 99,8% населения изначальных округов попадают в зону нормальной доступности, тогда как в реформированных этот показатель существенно ниже.

Так же обстоит и с зонами затрудненной и критической доступности. Все крупные ГО (за исключением Домодедовского) были созданы в 2015–2019 гг., причем самые крупные и имеющие самую низкую плотность населения ГО были созданы в период наиболее активного внедрения реформы – с 2017 по 2019 гг.

Касательно логики определения очередности реформирования МО точные выводы сделать сложно. Исходя из декларируемых целей реформы, в первую очередь должны были быть реформированы относительно малонаселенные районы.

Это соответствовало бы обозначенной губернатором причине проведения реформы, поскольку именно небольшие поселения являются наименее «комфортными» для проживания и имеют «слабый депутатский корпус». Соответственно, в созданных в более ранний период ГО степень территориальной доступности органов МСУ и местных услуг должна была быть изначально гораздо ниже, а в реформированных позднее – выше. Однако значимой зависимости уровня территориальной доступности от периода реформы найти не удалось.

Связи преобразований с избирательными циклами также обнаружено не было. Так, в некоторых районах главы бывших МР были сняты до преобразования МО в ГО (в частности, в Серпуховском МР), где-то это произошло позже (например, в Талдомском МР). Единственное, что здесь можно отметить, это то, что смена политических элит носила системный характер.

Это говорит о том, что при проведении реформы параметры развития отдельных МО в расчет скорее всего не брались; процесс реформирования был тотальным, что намекает на преимущественно политическую мотивацию проведения преобразований.

Если подробнее взглянуть на данные по изменению территориальной доступности в реформированных и нереформированных ГО, то можно отметить еще несколько характерных черт «тотальности» реформы.

Так, если отдельно посмотреть на данные по реформированным ГО (см. табл. 3), то видно, что они еще более неоднородны, чем все данные в целом. Если в Люберецком округе в зону нормальной доступности попали все 100% населения, что даже больше, чем во многих нереформированных, то, например, в Талдомском и Рузском ГО более 50% населения оказалось за пределами зоны нормальной территориальной доступности.

Более типичной проблемой, однако, является высокая доля населения, попадающего в зону затрудненной доступности. Обычно это находящиеся на периферии Московской области городские округа. Как правило, они имеют большую площадь, малую плотность населения, а также малую численность населения в центральном городе. Это хорошо видно на примере

упомянутого выше Рузского ГО. Плотность населения там низкая (около 40 чел./км² по данным Росстата на 2017 г.), а население центрального города, Рузы, составляет менее четверти населения ГО. При этом, как и в случае с Наро-Фоминским ГО, в Рузском ГО присутствует крупный населенный пункт – поселок Тучково, который по численности населения превышает центр городского округа город Рузы (18412 человек против 13403 человек по данным Росстата на 2017 г.).

Схожая ситуация сложилась и в Талдомском городском округе, который занимает самую низкую позицию по доли населения, проживающего в зоне нормальной доступности. Подобное положение также обусловлено тем, что в округе присутствует несколько близких по численности населения населенных пунктов, в частности это сам город Талдом (13416 человек по данным Росстата на 2018 г.) и поселок Запрудня (12378 человек по данным Росстата на 2018 г.).

Таблица 3

**Доли населения реформированных ГО по зонам
территориальной доступности органов МСУ
и предоставляемых ими услуг (выделены выбранные
для углубленного анализа ГО)**

Городской округ	Доля населения в городском округе, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Талдомский	40,8	58,8	0,4
Рузский	44,2	51,6	4,2
Наро-Фоминский	52,7	3,4	43,9
Истринский	54,2	43,8	2,0
Солнечногорский	56,2	37,7	6,1
Волоколамский	57,6	37,3	5,2
Одинцовский	60,2	18,8	21,0
Шатурский	60,5	12,8	26,7
Лотошинский	62,0	25,9	12,1
Шаховская	64,0	34,5	1,5
Богородский	65,1	34,7	0,2
Луховицкий	65,1	30,3	4,5
Ступинский	66,0	21,7	12,2
Можайский	67,4	17,1	15,5

Городской округ	Доля населения в городском округе, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Дмитровский	67,7	21,0	11,3
Орехово-Зуевский	74,6	16,4	9,0
Раменский	76,4	14,4	9,2
Сергиево-Посадский	77,6	19,2	3,2
Клинский	77,9	16,1	6,0
Воскресенский	78,3	21,7	0,0
Серебряно-Прудский	78,6	21,4	0,0
Пушкинский	80,3	19,7	0,1
Егорьевский	81,5	9,8	8,7
Зарайский	87,2	12,8	0,0
Чеховский	87,6	12,4	0,0
Каширский	88,0	8,8	3,1
Коломенский	88,3	11,3	0,3
Щелковский	89,4	3,6	7,0
Мытищинский	91,1	5,3	3,6
Ленинский	94,2	5,8	0,0
Серпуховский	95,3	3,4	1,4
Озерский	96,3	3,7	0,0
Павло-Посадский	97,5	2,5	0,0
Красногорский	98,2	1,8	0,0
Подольский	98,3	1,6	0,0
Люберецкий	100,0	0,0	0,0

Источник: Составлена автором.

Если отдельно говорить о местных услугах, то здесь была проверена возможность повышения их территориальной доступности за счет развития системы МФЦ (см. табл. 4).

Видно, что создание даже небольшого количества подобных центров позволяет заметно улучшить ситуацию с доступностью, в особенности в довольно густонаселенных ГО, расположенных ближе к Москве, или в тех округах, где присутствует несколько одинаково крупных населенных пунктов (например, в Наро-Фоминском ГО).

Таблица 4

**Изменение территориальной доступности
местных услуг при наличии возможности получить
все местные услуги в МФЦ**

Доступность местных услуг	Доля суммарного населения городских округов, проживающего в зоне доступности, %		
	нормальной	затрудненной	критической
Без учета МФЦ	84,3	11,1	4,6
С учетом МФЦ	88,2	9,2	2,7

Источник: Составлена автором.

Для того чтобы подробнее оценить результаты проведения реформы, стоит также пристально взглянуть на до- и послереформенную ситуацию для трех ГО: Рузского¹², Клинского¹³ и Люберецкого.

Так, если смоделировать дореформенную ситуацию с территориальной доступностью для Рузского ГО, можно увидеть, что со сменой статуса и ликвидацией поселенческого уровня ее степень сократилась почти в два раза.

Серьезный вклад в такое заметное изменение доступности внесло то, что большая часть центров бывших поселений была значительно удалена от города – центра МО. В Клинском же ГО изменение территориальной доступности было менее значительным, что обусловлено меньшим удалением центров бывших поселений от Клина. К тому же доля населения, которое проживало за пределами Клинского ГП, была не так высока, как в случае с Рузским ГП: около 2/3 населения МО проживало и продолжает проживать в центральном городе. В случае с Люберецким ГО можно отметить, что какого-либо изменения территориальной доступности не произошло: все население округа и сейчас попадает в зону нормальной территориальной доступности. Так вышло во многом благодаря малым размерам МО, а также тому, что центры бывших поселений практически не удалены от Люберец.

Взглянув на динамику изменения расходов бюджета на аппарат местной власти в Рузском ГО (см. табл. 5), можно заметить, что после реформы произошло серьезное сокращение расходов. Так, расходы на содержание главы сократились на 86,5%, а на аппарат администрации стало уходить на 31% меньше средств. Схожим образом сократились затраты на содержание депутатского корпуса и расходы на работников МСУ в расчете на жи-

¹² Наименьшее значение доли населения, проживающего в зоне нормальной доступности, имеет Талдомский район, однако из-за отсутствия ряда необходимых для анализа данных по Талдомскому ГО был выбран следующий – Рузский.

¹³ Значение доли населения, проживающего в зоне нормальной доступности, в данном ГО (77,9%) ближе всего к медианному по реформированным ГО (78,2%).

теля. При этом, однако, можно отметить, что в дореформенный период на функционирование местных советов депутатов в некоторых СП (например, Ивановском, Колюбакинском) средств на содержание депутатов не выделялось. Возможно, депутаты в данных СП действовали на безвозмездной основе.

Таблица 5

**Динамика расходов бюджета, связанных
с функционированием местной власти
(изменения в 2018 г. по сравнению с 2016 г.)**

Изменения по статьям расходов	Рузский	Клинский	Люберецкий	Домодедовский	Балашиха	Черноголовка
Изменение в «Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования», %	-86,5	-81	-64,2	+3,9	-4,8	+5,7
Изменение в «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций», %	-31	-34,3	-2,9	+12,9	+37,6	-11,2
<i>Итого по администрации, %</i>	-34,5	-36,2	-3,7	+12,8	+37,3	-10,8
<i>Итого по совету депутатов, %</i>	-46,1	-	-37,2	-16,6	-9,3	+1,4
Изменение расходов на содержание работников органов МСУ, %	-47,5	-24,7	-0,1	+12,5	-15,5	+16,1
Изменение по «Другие общегосударственные вопросы», %	-38,4	+55,9	+29,5	+57,1	+45,9	-5,5

Источник: Составлена автором.

Здесь также интересна динамика затрат на решение так называемых «общегосударственных» расходов. В целом динамика их увеличения не была бы важна, если бы не изменение затрат на подпрограммы по развитию муниципальной службы.

В частности, затраты на переподготовку кадров за рассматриваемый период выросли на 129,2%, что определенным образом сводит на нет экономию за счет сокращения численности муниципальных служащих. Конечно, вложения в переподготовку кадров могут быть долгосрочной инвестицией, однако характерен рост этого показателя именно после проведения укрупнения.

В Клинском и Люберецком ГО аналогично произошло сокращение расходов. В частности, расходы на содержание главы в первом упомянутом округе сократились на 81%, а на аппарат администрации стало уходить на 34,3% меньше средств. В расчете на жителя затраты на работников органов МСУ и переподготовку кадров тоже сократились. Данные по местному совету депутатов в данном случае также отсутствовали, причем как для бывших поселений и МР, так и для нынешнего ГО. В Люберецком ГО расходы на содержание главы существенно уменьшились, однако расходы на содержание аппарата администрации сократились всего на 2,9%, что не могло выступать результатом проведения реформы. Также незначительно сократились расходы на содержание местного совета депутатов – на 27,2%. В расчете на жителя расходы на работников органов МСУ и расходы на переподготовку кадров почти не изменились.

Если изучить ситуацию в нереформированных ГО (Домодедовский, Балашиха и Черноголовка), то можно отметить, что в них динамика изменений является также крайне неоднородной. Затраты на содержание глав указанных ГО практически остались прежними; затраты на содержание местного совета депутатов сократились в большей степени, однако тоже не так сильно. В ГО Балашиха при этом произошло существенное увеличение затрат на содержание аппарата администрации, однако интересно, что расходы на содержание работников органов МСУ в расчете на жителя снизились на 15,5%, тогда как в Домодедовском ГО и ГО Черноголовка они незначительно выросли.

В случае с Домодедовским ГО и в особенности ГО Балашиха также произошло заметное сокращение расходов по подпрограмме, связанной с переподготовкой муниципальных служащих, при учете того, что в целом расходы на решение общегосударственных вопросов там выросли не меньше, чем в реформированных округах.

Динамика же изменения объемов инвестиций в основной капитал не позволяет сделать однозначные выводы о последствиях укрупнения для экономик муниципалитетов (см. табл. 6). В целом «всплески» объемов инвестиций заметны как в реформированных, так и в нереформированных ГО, что скорее всего объясняется их обусловленностью иными причинами. Также можно отметить переменчивость динамики показателей в самих реформированных округах: где-то в год проведения реформы наблюдался рост инвестиций, позже сменившийся отрицательной динамикой, тогда как в других случаях рост возникал лишь через несколько лет. В то же время в некоторых нереформированных округах в различные годы отмечались как значительный рост, так и заметное падение инвестиционной активности.

Таким образом, предварительная оценка последствий реформы для местных экономик не позволяет четко обрисовать круг возможных последствий трансформаций, однако сделать более полные выводы станет возможным, лишь включив в анализ большее количество показателей и рассмотрев их динамику на более протяженном отрезке времени. В настоящее время возможности такой нет из-за новизны реформы.

Таблица 6

**Объем инвестиций в основной капитал
(за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека;
изменение в % относительно предыдущего года***
(за вычетом общерегионального тренда)

ГО	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, изменение в %								Этап реформирования
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Бронницы	43,9	51	-62,4	40,3	15,7	-87,8	-42,3	4,7	существовал изначально
Дубна	-0,8	-11	12,0	34,4	34,1	-53,5	93,4	32,7	существовал изначально
Жуковский	-21	-5,3	-74,0	725,3	-70,6	-70,5	102,4	-16,6	существовал изначально
Королевский	4,8	-62	11,9	-30,8	-1,7	889,9	60,2	-50,9	существовал изначально
Красноармейский	68,7	227	118,2	-48,7	-36,9	3,4	-16,9	75,0	существовал изначально
Лобня	41,7	208	83,3	18,3	-5,1	16,1	-29,4	34,7	существовал изначально
Протвино	19	-39	19,6	34,4	-22,5	-70,8	42,0	21,3	существовал изначально
Рошаль	20,6	5,4	-25,8	-65,9	-20,2	-18,0	-74,1	160,5	существовал изначально
Фрязино	-19	-20	-45,3	53,3	222,3	367,0	-90,3	17,4	существовал изначально
Черноголовка	3,1	161	-11,7	34,2	-42,1	-59,6	-6,8	-5,0	существовал изначально
Электрогорский	17,5	-34	165,4	-40,3	-14,8	119,2	43,7	313,5	существовал изначально
Егорьевский	10,4	-18	-9,6	42,1	0,4	-121,8	834,2	-62,3	2015
Каширский	33,5	-48	114,1	-37,6	-34,5	-58,9	-3,0	56,0	2015
Озера	-3,6	9,62	-3,7	-24,0	-10,7	45,6	7,1	45,0	2015
Подольский	-36	18	-6,6	169,6	-36,1	-20,5	41,7	40,7	2015
Серебряно-Прудский	47,3	67,6	-1,7	57,1	77,4	-97,7	110,9	5,9	2015
Шаховская	18,7	89,7	17,3	-31,8	-35,8	16,4	-6,8	-8,4	2015
Зарайский	35,6	-38	-52,6	-51,5	410,0	-39,3	-2,1	114,0	2017
Истринский	-6,3	-20	65,1	-39,0	203,3	-21,2	-32,9	119,6	2017
Клинский	-12	-6,6	297,9	-51,2	9,5	-34,1	207,4	34,2	2017
Люберецкий	-23	12,5	-16,6	-33,5	-28,7	-43,5	307,5	-50,2	2017

ГО	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека, изменение в %								Этап реформирования
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Наро-Фоминский	29,7	21,8	-42,0	14,0	53,5	-31,3	-2,5	-39,5	2017
Павлово-Посадский	-25	13,2	-54,2	-81,1	605,3	15,9	-23,9	-35,3	2017
Рузский	7,48	-33	65,6	-7,0	43,0	-19,9	-11,0	37,0	2017
Ступинский	-13	3,78	50,9	-33,0	-17,0	36,2	144,8	-24,9	2017
Шатурский	1,42	-11	55,3	20,6	-43,1	-21,2	-6,1	140,9	2017
Дмитровский	-20	-4,9	68,9	-53,9	126,6	-36,9	-27,3	1,4	2018
Можайский	14,2	-43	114,0	92,5	-46,8	25,5	34,6	-19,6	2018
Богородский	4,81	67,9	-21,6	169,7	306,6	19,3	-64,9	2,8	2018
Орехово-Зуевский	-14	-32	-48,3	-65,1	12,9	-20,5	53,0	-35,9	2018
Талдомский	34,8	-16	-21,6	31,5	-34,8	151,2	21,1	-45,8	2018
Одинцовский	40,1	-70	-11,1	107,9	-46,1	67,8	-53,0	169,7	2019
Пушкинский	-2,5	-29	32,8	-25,8	0,2	45,9	-42,3	55,5	2019
Воскресенский	19,9	49,6	-44,5	35,6	22,3	-5,7	-28,6	76,3	2019
Щелковский	-14	-16	-0,4	-12,4	69,6	-49,6	-28,0	61,1	2019
Лотошинский	30,6	-5,8	-37,7	9,3	-5,0	-106,0	65,3	96,0	2019
Сергиево-Посадский	-14	27,9	7,6	-46,7	-11,1	-21,0	-12,0	-7,6	2019

Примечание: *Данные по изменениям за 2013 г. даны оценочно на основании тренда изменений инвестиций за предыдущие годы, так как в базе Росстата актуальные данные за 2012 г. для многих МО отсутствуют.

Источник: Составлена автором.

Выводы касательно вызовов и перспектив реформы

По итогу практического анализа на примере Московской области оказывается возможным сделать несколько основных выводов относительно промежуточных результатов текущей реформы территориального устройства МСУ в России.

Прежде всего, стоит отметить сокращение территориальной доступности органов МСУ в результате реформы. Особенно сильно это на себе ощущали крупные по площади и имеющие низкую плотность населения МО. Это можно рассматривать как негативный факт, так как подобные МО обычно являются наименее обеспеченными инфраструктурой территориями, и там как раз крайне важно иметь возможности для коммуникации населения с местной властью. В сравнении с населением урбанизированных территорий, расположенных рядом с Москвой и де-факто являющихся ее частью, населению подобных территорий намного важнее иметь



возможность влиять на принятие решений, так как бюджетных ресурсов для реализации его потребностей там меньше, и их следует распределять с большей ответственностью.

Второй вывод из анализа промежуточных итогов реформы – снизилась территориальная доступность местных услуг. В данном случае как раз основным пострадавшим оказалось население крупных по площади МО с серьезной долей сельского населения, что может повлечь ухудшение качества жизни на периферии.

Третий вывод состоит в том что сокращение численности аппарата местной власти не всегда приводит к возникновению бюджетной экономии. Так, во всех рассмотренных реформированных МО значимая серьезная экономия произошла по статьям, расходы по которым изначально имели крайне малый вес (<1%) в общей структуре расходов на содержание аппарата местной власти, и была в некоторых МО сильно сведена на нет ростом иных расходов. Также было отмечено, что экономия на сокращении представительных органов МО была чаще значительно ниже, чем экономия на тех же главах бывших муниципалитетов, что отличает российский кейс от большинства иностранных, где власти как раз отмечали экономию за счет сокращения представительства. Экономия же по значимым статьям (в частности, на содержание администрации) была низкой и не всегда могла являться результатом преобразований, так как была обнаружена и в некоторых нереформированных округах.

Также можно отметить, что такая экономия часто сопровождалась ранее обозначенным снижением территориальной доступности органов МСУ и местных услуг, а о действительной экономии, то есть об экономии без негативных последствий, можно говорить только в МО, где для управления подконтрольной муниципалитету территорией изначально не требовалось большого числа муниципальных служащих. В таких МО централизованное управление было возможно с самого начала, и находящейся в центральном городе администрации не требовалось иметь много отдельных подразделений для успешного управления развитием территории, как и не требовались «посредники» в виде управленцев районного уровня для координации работы управленческого аппарата. Сокращение затрат здесь хоть стало небольшим и было достигнуто практически исключительно за счет сокращения глав бывших поселений, но зато никак не повлияло на изменение доступности.

Наконец, пока еще затруднительно оценить последствия укрупнения для местных экономик, предварительно можно предположить отсутствие существенной связи между укрупнением и, в частности, инвестиционной активностью. Это также важно понимать в контексте распространения реформы на всю территорию страны, так как для менее обеспеченных и менее привлекательных с инвестиционной точки зрения регионов, чем Московская область, позитивные экономические последствия реформы, если бы они были бы однозначно обнаружены, могли бы существенно сгладить обозначенные выше негативные последствия для института местного управления как такового. Возможно, более полное понимание влияния эффектов

укрупнения на местные экономики удастся развить в будущих исследованиях, что даст возможность более предметно говорить о перспективах масштабирования реформы в указанном ключе.

Соответственно, можно утверждать, что беспокойство экспертов касательно перспектив масштабирования реформы небезосновательно. Высказанная в начале работы гипотеза о снижении территориальной доступности МСУ для населения вследствие реформы при отсутствии видимого сокращения расходов на содержание аппарата местной власти подтверждается эмпирическими данными. Текущий этап реформы территориальной организации МСУ действительно зачастую приводит к снижению территориальной доступности как самих органов МСУ, так и предоставляемых ими услуг. Наибольшее сокращение происходит на территории относительно малонаселенных МО, расположенных далеко от крупных городов-центров, что вызывает наибольшие опасения в контексте грядущего масштабирования реформы на всю территорию России. В то же время экономические последствия реформы пока остаются неочевидными. Так, динамика развития экономики Московской области в целом сегодня остается крайне позитивной¹⁴, и существующие данные не позволяют проследить здесь однозначную связь с реформой территориальной организации МСУ в регионе.

Поэтому в заключение стоит сказать следующее. Сами по себе декларируемые цели реформы, понятные и линейные, не находят в данный момент прямого подтверждения на практике. Это, однако, не означает отсутствия определенной потребности в подобной реформе: в некоторых случаях (в частности, в случае с крупными городами) управленческие последствия реформы могут быть довольно позитивными. В то же время реформа должна быть реализована с осторожностью; прежде чем приступить к повсеместному реформированию существующих МО, требуется разработать комплексный подход к отбору образований, на социально-экономическое благосостояние которых реформа может повлиять позитивно. И, как представляется, перед масштабированием реформы на всю территорию страны требуется также накопить больший объем данных об экономических последствиях укрупнения: пока они неясны и нуждаются в дополнительном анализе в будущем.

Нельзя исключать, что в некоторых регионах укрупнение создаст стимул к экономическому росту, как и того, что в других может наступить и противоположный эффект. Поэтому вопрос развития государственной политики касательно трансформации территориальной структуры МСУ сегодня должен решаться путем увеличения гибкости подходов к решению обозначенной проблемы, а региональные власти в процессе инициализации реформы должны придерживаться последовательной схемы преобразования существующих муниципальных образований в городские и муниципальные округа.

¹⁴ Согласно Национальному рейтингу состояния деловой среды, инвестиционного климата и инвестиционного потенциала в субъектах, подготавливаемому Агентством стратегических инициатив, соответствующие позиции Московской области в последние несколько лет только укрепляются.
URL: <https://asi.ru/governmentOfficials/rating/>



СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Bovaird T., Gregory D., Martin S. Performance measurement in urban economic development // *Public Money & Management*. 1988. Vol. 8, no. 4. P. 17–22.
2. Bruno G., Genovese A., Piccolo C. Territorial amalgamation decisions in local government: Models and a case study from Italy // *Socio-Economic Planning Sciences*. 2017. Vol. 57. P. 61–72.
3. Cobban T.W. Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010 // *Urban Affairs Review*. 2019. Vol. 55, no. 2. P. 462–500.
4. Hirsch W.Z. Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation // *The Review of Economics and Statistics*. 1959. Vol. 41, no. 3. P. 232–241.
5. Kushner J., Siegel D. Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility // *Canadian Journal of Political Science*. 2003. Vol. 36, no. 5. P. 1035–1051.
6. Laamanen E., Haveri A. Size, efficiency and democracy – how local government boundaries affect performance. EGPA Conference on Public Law and the Modernising State. Oeiras, 3–6 September 2003. P. 1–24.
7. Marshall N. Reforming Australian local government: efficiency, consolidation – and the question of governance // *International Review of Administrative Sciences*. 1998. Vol. 64. P. 643–662.
8. Ostrom E. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions // *Social Science Quarterly*. 1972. Vol. 53, no. 3. P. 474–493.
9. Otrusinova M., Pastuszko E. Concept of 3 E's and public administration performance // *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development*. 2012. Vol. 6, no. 2. P. 171–178.
10. Palmer A.J. Performance measurement in local government // *Public Money & Management*. 1993. Vol. 13, no. 4. P. 31–36.
11. Peterson P.E. *City limits*. Chicago, The University of Chicago Press, 1981.
12. Raco M., Flint J. Communities, places and institutional relations: Assessing the role of area-based community representation in local governance // *Political Geography*. 2001. Vol. 20. P. 585–612.
13. Rausch A. Municipal mergers in rural Japan // *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*. Discussion Paper prepared for Hirosaki University, 2005. URL: <http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2005/Rausch.html>
14. Raymond A., Reese R., Reese L. A. The anatomy of an amalgamation: The case of Ottawa // *State & Local Government Review*. 2003. Vol. 35, no. 1. P. 57–69.
15. Sancton A. Metropolitan and regional governance. In: *Urban Policy Issues: Canadian Perspectives*, 2nd ed. (eds. Edmund P. Fowler and David Siegel). Don Mills, Oxford, Oxford University Press, 2000.
16. Spicer Z. Post-amalgamation politics: How does consolidation impact community decision-making? // *Canadian Journal of Urban Research*. 2012. Vol. 21, no. 2. P. 90–111.
17. Taylor P. Places, spaces and macy's: Place–space tensions in the political geography of modernities // *Progress in Human Geography*. 1999. Vol. 23. P. 7–26.
18. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, no. 5. P. 416–424.

19. Voda P., Svacinova P., Smolkova A., Balík S. Local and more local: Impact of size and organization type of settlement units on candidacy // Political Geography. 2017. Vol. 59. P. 24–35.
20. Zimmerbauer K., Paasi A. When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations // Journal of Rural Studies. 2013. Vol. 30. P. 31–40.
21. Атаева А.Г. Оценка необходимости и последствий территориальной трансформации сельских поселений с позиции оказания муниципальных услуг // Развитие отраслевого и регионального управления. 2020. № 5. С. 89–96.
22. Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. 2016. № 2. С. 2–7.
23. Бабун Р.В. Местное самоуправление и самоорганизация граждан // Муниципальное право. 2015. № 2. С. 10–15.
24. Баженова О.И. И вновь о проблемах территориальной организации местного самоуправления в России // Муниципалитет. 2018. № 3. С. 26–29.
25. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58–66.
26. Васильев В.В. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110–118.
27. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «Вертикаль власти» в современной России // ПОЛИТЭКС. 2010. № 4. С. 130–151.
28. Гилев А.В., Шевцова И.К. Фундамент «вертикали»: выборы и распределение межбюджетных трансфертов на местном уровне (случаи Новгородской области и Пермского края) // Полития. 2019. Т. 93, № 2. С. 151–167.
29. Дементьев А.Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 2. С. 164–174.
30. Есипов С.В., Сергейчук А.В. Оптимизация деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг в условиях цифровизации // Петербургский экономический журнал. 2019. № 2. С. 71–82.
31. Качанова Е.А. Об оценке финансовой зависимости местного бюджета в условиях ограниченных бюджетных ресурсов // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. Т. 11, № 2. С. 47–54.
32. Клименко А.В. Управление и бюджетирование, ориентированные на результат (препринт). М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2021.
33. Кордонский С.Г. Россия: поместная федерация. М.: Европа, 2010.
34. Мамай Е.А. Публичные услуги G2B: на какой стадии находится развитие электронного правительства в России? // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. Т. 44, № 4. С. 205–217.
35. Мельникова Р.И., Мельников И.А. Актуализация исследования проблемы взаимодействия муниципальной власти и местного сообщества // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2015. Т. 217, № 20. С. 19–22.
36. Нувахов Т.А. Проблемы реформирования местного самоуправления в России с экспертной точки зрения // Власть. 2010. № 5. С. 73–76.

37. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10–15.
38. Попов Р.А., Пузанов А.С. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30.
39. Прибыткова Л.В. Опыт территориальных преобразований муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // Вестник РУДН. Сер. Государственное управление: теория и практика. 2018. Т. 5, № 2. С. 149–159.
40. Пясецкая Е.Н. Анализ практики взаимодействия местной власти и населения // Политика, экономика и инновации. 2016. Т. 4, № 2. С. 1–3.
41. Чихладзе Л.Т. Развитие местного самоуправления в рамках концепции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 40–48.
42. Чичканов В.П., Дульщикков Ю.С., Раевский С.В. Межбюджетные отношения на субфедеральном уровне в Российской Федерации // Вестник БГУ. 2012. Т. 3, № 1. С. 1–5.
43. Швецов А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований // Пространственная экономика. 2007. № 3. С. 43–61.
44. Шимановская Я.В. Модернизация системы местного самоуправления в России в период до начала 90-х годов XX века // Человеческий капитал. 2014. Т. 63, № 3. С. 109–113.

REFERENCES

1. Ataeva, A.G. (2020) 'Assessment of the need and consequences of the territorial transformation of rural settlements from the standpoint of the provision of municipal services', *Razvitiye otrasslevogo i regional'nogo upravleniya*, 5, pp. 89–96. (In Russian).
2. Babun, R.V. (2016) 'Territorial organization of local self-government: systematic approach', *Municipal'noe pravo*, 2, pp. 2–7. (In Russian).
3. Bazhenova, O.I. (2018) 'And again on problems of territorial organization of local self-government in Russia', *Municipalitet*, 3, pp. 26–29. (In Russian).
4. Bazhenova, O.I. (2020) 'Municipal district: A new solution to an old problem or a new problem of local self-government organization in Russia', *Konstitucionnoe i munitsipal'noe pravo*, 1, pp. 58–66. (In Russian).
5. Bovaird, T., Gregory, D. and Martin, S. (1988) 'Performance measurement in urban economic development', *Public Money & Management*, 8 (4), pp. 17–22.
6. Bruno, G., Genovese, A. and Piccolo, C. (2017) 'Territorial amalgamation decisions in local government: Models and a case study from Italy', *Socio-Economic Planning Sciences*, 57, pp. 61–72.
7. Chichkanov, V.P., Dulshchikov, Y.S. and Raevskiy, S.V. (2012) 'Budgetary relations on sub-federal level', *Vestnik BGU*, 3 (1), pp. 1–5. (In Russian).

8. Chihladze, L.T. (2015) ‘Development of local self-government in the context of federal laws “Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii” from 28th August, 1995 no 154-FZ and “Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii” from 6th October, 2003 no 131-FZ’, *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 4, pp. 40–48. (In Russian).
9. Cobban, T.W. (2019) ‘Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010’, *Urban Affairs Review*, 55 (2), pp. 462–500.
10. Dement’ev, A.N. (2018) ‘Legal and socio-economic aspects of contemporary territorial organization of local self-government in regions of Russian Federation’, *Rossiyskiy zhurnal pravovykh issledovaniy*, 2, pp. 164–174. (In Russian).
11. Esipov, S.V. and Sergejchuk, A.V. (2019) ‘Optimization of local-self-government services provision in terms of digitalization’, *Peterburgskiy ekonomicheskiy zhurnal*, 2, pp. 71–82. (In Russian).
12. Gel’mann, V.Y. and Ryzhenkov, S.I. (2010) ‘Local regimes, city governance and “power verticle” in contemporary Russia’, *POLITEKS*, 4, pp. 130–151. (In Russian).
13. Gilev, A.V. and Shevcova, I.K. (2019) ‘Foundation of a “vertical”: elections and distribution of budget transfers in a local level (examples of Novgorodskaya and Permskiy regions)’, *Politiya*, 2 (93), pp. 151–167. (In Russian).
14. Hirsch, W.Z. (1959) ‘Expenditure implications of metropolitan growth and consolidation’, *The Review of Economics and Statistics*, 41 (3), pp. 232–241.
15. Kachanova, E.A. (2015) ‘On evaluation of fiscal dependence of local budgets in terms of budgetary resources limitations’, *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*, 2 (11), pp. 47–54. (In Russian).
16. Klimenko, A.V. (2021) *Result-oriented management and budgeting* (preprint). Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics. (In Russian).
17. Kordonskiy, S.G. (2010) *Russia: A “manor-like” federation*. Moscow: Evropa. (In Russian).
18. Kushner, J. and Siegel, D. (2003) ‘Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility’, *Canadian Journal of Political Science*, 36 (5), pp. 1035–1051.
19. Laamanen, E. and Haveri, A. (2003) *Size, efficiency and democracy – how local government boundaries affect performance*. EGPA Conference on Public Law and the Modernising State (Oeiras, 3–6 September 2003). O.: EGPA, pp. 1–24.
20. Mamay, E.A. (2018) ‘G2B public services: on what stage of development is digital government in Russia?’, *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, 4 (44), pp. 205–217. (In Russian).
21. Marshall, N. (1998) ‘Reforming Australian local government: efficiency, consolidation – and the question of governance’, *International Review of Administrative Sciences*, 64, pp. 643–662.
22. Melnikova, R.I. and Melnikov, I.A. (2015) ‘New research on problem of interaction between local government and citizens’, *Nauchnye vedomosti BelGU*, 20 (217), pp. 19–22. (In Russian).
23. Nuvahov, T.A. (2010) ‘Problems of local self-government reformation in Russia from experts point of view’, *Vlast’*, 5, pp. 73–76. (In Russian).
24. Ostrom, E. (1972) ‘Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions’, *Social Science Quarterly*, 53 (3), pp. 474–493.
25. Otrusinova, M. and Pastuszko, E. (2012) ‘Concept of 3 E’s and public administration performance’, *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development*, 6 (2), pp. 171–178.
26. Palmer, A.J. (1993) ‘Performance measurement in local government’, *Public Money & Management*, 13 (4), pp. 31–36.

27. Peshin, N.L. (2020) 'Constitutional reform of local self-government: new (old) model of state and municipal public powers interrelations', *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 6, pp. 10–15. (In Russian).
28. Peterson, P.E. (1981) *City limits*. Chicago: The University of Chicago Press.
29. Popov, R.A. and Puzanov A.S. (2017) 'Ocenka territorial'noj dostupnosti mestnogo samoupravleniya: ekonomiko-geograficheskoe issledovanie [Evaluation of territorial accessibility of local self-government: economic geographical approach]', *Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*, 3, pp. 24–30.
30. Pribytkova, L.V. (2018) 'Experience of territorial transformations of municipalities in regions of Russian Federation', *Vestnik RUDN*, 5(2), pp. 149–159. (In Russian).
31. Pyaseckaya, E.N. (2016) 'Analysis of practices of local authorities and citizens interactions', *Politika, ekonomika i innovatsii*, 2(4), pp. 1–3.
32. Raco, M. and Flint, J. (2001) 'Communities, places and institutional relations: Assessing the role of area-based community representation in local governance', *Political Geography*, 20, pp. 585–612.
33. Rausch, A. (2005) 'Municipal mergers in rural Japan', *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*. Discussion Paper prepared for Hirosaki University. Available at: <http://www.japanesestudies.org.uk/discussionpapers/2005/Rausch.html> (Accessed 10 December 2021).
34. Raymond, A., Reese, R. and Reese, L. (2003) 'The anatomy of an amalgamation: The case of Ottawa', *State & Local Government Review*, 35 (1), pp. 57–69.
35. Sancton, A. (2002) 'Metropolitan and regional governance', in: *Urban Policy Issues: Canadian Perspectives*. 2nd edition. Eds.: Edmund P. Fowler and David Siegel. Don Mills: Oxford University Press.
36. Shimanovskaya, Y.V. (2014) 'Modernization of local self-government system in Russia before 1990s', *Chelovecheskiy kapital*, 3 (63), pp. 109–113. (In Russian).
37. Shvecov, A.N. (2007) 'Economical basis of municipal size choice', *Prostranstvennaya ekonomika*, 3, pp. 43–61. (In Russian).
38. Spicer, Z. (2012) 'Post-amalgamation politics: How does consolidation impact community decision-making?', *Canadian Journal of Urban Research*, 21 (2), pp. 90–111.
39. Taylor, P. (1999) 'Places, spaces and Macy's: Place-space tensions in the political geography of modernities', *Progress in Human Geography*, 23, pp. 7–26.
40. Tiebout, C.M. (1956) 'A pure theory of local expenditures', *Journal of Political Economy*, 64 (5), pp. 416–424.
41. Vasil'ev, V.V. (2018) 'Again on territorial organization of local self-government in Russia', *Zhurnal rossiyskogo prava*, 1, pp. 110–118. (In Russian).
42. Voda, P. et al. (2017) 'Local and more local: Impact of size and organization type of settlement units on candidacy', *Political Geography*, 59, pp. 24–35.
43. Zimmerbauer, K. and Paasi, A. (2013) 'When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations', *Journal of Rural Studies*, 30, pp. 31–40.

Статья поступила в редакцию 03.02.2022;
одобрена после рецензирования 25.08.2022;
принята к публикации 21.02.2023.