**Методические подходы к оценке необходимости и возможных последствий территориальных реформ местного самоуправления**

**(Methodical approaches to assessment of necessity and possible consequences of territorial reforms of the local government)**

***Эмиль Маркварт***,

*профессор Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте РФ, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления,*

*кандидат юридических наук, доктор экономических наук*

**Аннотация:** Процесс укрупнения муниципальных образований в России становится все более масштабным. При этом инициаторы и проводники реформ не анализируют ни наличие объективных предпосылок, ни последствия территориальных реформ местного самоуправления. В российской прикладной науке отсутствуют методические разработки, позволяющие осуществлять оценку этих эффектов. Этими обстоятельствами обосновываются актуальность и значимость статьи. Опираясь на разнообразные международные исследования и российский опыт, автор предлагает осуществлять оценку необходимости, а также экономических, административных и партиципативных эффектов территориальных преобразований местного самоуправления, формулирует возможные методические подходы к ней и показателина основании которых может осуществляться такая оценка.

**Ключевые слова:** территориальная организация, территориальное реформирование, укрупнение муниципальных образований, местное самоуправление, эффективность муниципального управления.

**Abstract:** The process of enlargement of municipalities in Russia becomes more and more widespread. But the initiators of those reforms do not analyse neither the existence of objective premises nor the consequences of the municipal reforms. In Russian applied science lack methodical elaborations that can help to assess these consequences. These circumstances make this article significant. Relying on different international surveys and Russian experience, the author offers to assess the necessity and the economical, administrative and participative effects of territorial transformations of local government, formulates possible methodical approaches to such assessment and indicators on the grounds of which such assessment can be implemented.

**Key words:** territorial organization, territorial reform, enlargement of municipalities, local self-government, efficiency of municipal government

**Актуальность проблемы**

В последние годы в Российской Федерации набирает обороты очередной виток территориального реформирования местного самоуправления. Данный процесс имеет как объективные, так и субъективные предпосылки[[1]](#footnote-1). Настоящий этап передела, проходящего во многих субъектах федерации, характеризуется следующими *процессами*:

* упразднением городских и сельских поселений (то есть – поселенческого местного самоуправления) и переименованием муниципальных районов, на территории которых находились соответствующие поселения, в т.н. «городские округа» (данный процесс сейчас приобрел особые масштабы в Московской, Нижегородской, Оренбургской, Калининградской, Магаданской областях, Пермском крае, а изначально был реализован в Свердловской и Сахалинской областях);
* укрупнением сельских поселений путем их объединения (наибольший размах процесс приобрел в Вологодской, Псковской, Воронежской, Амурской, Смоленской, Ивановской областях, Приморском крае – при этом нередко подобное укрупнение ведет к тому, что на территории мунициплаьного района остаются всего 2-3 сельские поселения);
* отсутствием появления новых муниципальных образований (исключение составили т.н. «внутригородские муниципальные образованиям» на базе административных районов внутри городов Челябинска. Самары и Махачкалы), в т.ч. и на территориях активного заселения (в первую очередь, в пригородах гг. Москвы, Санкт-Петербурга и некоторых других крупнейших городов России)[[2]](#footnote-2).

Таким образом, по существу единственное направление территориального реформирования местного самоуправления в нынешней России – *укрупнени*е муниципальных образований, в рамках которого можно выделить два упомянутых выше процесса: объединение двух или более (как правило, сельских) поселений в единое, более крупное; ликвидацию поселенческого местного самоуправления в ходе «преобразования» муниципальных районов в т.н. «городские округа» (получившую особое распространение в последние годы).

При этом укрупнение как по одной, так и по другой модели осуществляется без развернутого обоснования предпосылок (и – как следствие – необходимости) и взвешенной оценки последствий принимаемых решений. Насколько известно автору, значимые прикладные исследования на эту тему в России не проводились и не проводятся[[3]](#footnote-3); в то же время, в обоснование реформ инициаторами практически повсеместно приводятся схожие аргументы (экономия средств, сокращение численности персонала). Какие-либо количественные подтверждения данных аргументов не приводятся, а имеющиеся единичные исследования[[4]](#footnote-4) не подтверждают надежд реформаторов на достижение этих эффектов. Вне поля зрения остаются многие другие важные для указанных трансформаций характеристики пространственной организации МСУ. Упускается из виду, что в зависимости от вектора пространственных изменений расширяется или сокращается социально-экономический потенциал муниципальных образований (численность и структура жителей, состав предприятий, виды и запасы природных ресурсов, обеспеченность объектами социальной, производственной и транспортной инфраструктуры, и т.п.), трансформируются состав и объем расходных обязательств местного самоуправления, сама система публичного управления и организация предоставления публичных услуг. Следует признать, что территориальному реформированию местного самоуправления в современной России свойственны:

* отсутствие корректного 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, что ведет к необъяснимым и противоречивым решениям.

Принятию правильных решений о преобразовании территориальной основы местного самоупрравления препятствует не только нежелание всерьез заниматься их обоснованием, но и неумение это делать. Одна из причин тому - отсутствие общедоступных корректных методических положений, способных на деле помочь выполнению на местах такой работы, научить проведению необходимого и достаточного анализа конкретных ситуаций и обоснованию объективно обусловленных решений. В настоящей работе сделана попытка преодолеть этот недостаток путем разработки соответствующих методических подходов. По мнению автора, использование предлагаемых подходов (в т.ч. с необходимой адаптацией) будет содействовать оптимизации территориальной организации местного самоуправления и противодействию территориальным реформам, негативно влияющим на институт местного самоуправления.

**Базовые методические подходы к оценке последствий территориальных реформ**

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.

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 – обеспечивающих 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. Но и чрезмерное 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)[[5]](#footnote-5).

Для выявления соответствия проводимых территориальных реформ названным требованиям, а также целям, декларируемым инициаторами реформ, предлагается осуществлять анализ и оценку планируемых и уже осуществленных проектов с использованием изложенных ниже подходов, базирующихся в т.ч. на изучении и сравнении различных зарубежных методик оценки последствий территориальных реформ местного самоуправления. По мнению автора, для верного понимания предлагаемых методических подходов важно сделать некоторые пояснения в отношении используемых *терминов*. В зарубежных исследованиях об оценке территориальных реформ, как правило, не используется термин «эффективность»; в большинстве случаев авторы предпочитают говорить о «воздействии», «последствиях», «эффектах» подобных преобразований[[6]](#footnote-6). Понятие «эффективность» вводится некоторыми авторами лишь в контексте экономической эффективности – и с некоторыми оговорками. Так, С. 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 исследуемыми территориальными образованиями»[[7]](#footnote-7). Мы в целом разделяем данный подход. Далеко не все аспекты местного самоуправления (и как следствие – 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, на основании косвенных затрат и опосредованных выгод и с учетом множества «привходящих» обстоятельств (ускорение или замедление определенных процедур, вовлечение жителей в принятие тех или иных решений и т.п.). В этой связи нам кажется более уместным использовать термин «эффекты» или близкий к нему - «последствия». Более детальное рассмотрение эффектов территориальных преобразований требует определенной группировки таких эффектов, их некой классификации. Для обозначения групп относительно однородных эффектов мы предлагаем использовать термин «параметры» (иногда говорят также о факторах). В зарубежных исследованиях встречаются два подхода к группировке эффектов. В одном случае используются два параметра оценки территориальной организации и территориальных реформ– т.н. экономичность (порой – экономическая эффективность) и демократичность. В другом выделяются *три параметра: экономические эффекты (или экономическая эффективность), управленческие эффекты (т.н. административная эффективность) и партиципативность (вовлеченность жителей)*[[8]](#footnote-8). Учитывая то, что экономические и управленческие эффекты далеко не всегда «идут рука об руку», и могут вступать в противоречие, - мы предлагаем использовать модель оценки эффектов (в т.ч. будущих, возможных) территориальных реформ, включающую три вышеперечисленных самостоятельных параметра. На наш взгляд, эта модель позволяет, с одной стороны, оценить все наиболее важные (значимые с точки зрения местного самоуправления) эффекты территориальных изменений, а с другой стороны – иметь инструментарий, реально применимый в управленческой практике, позволяющий ограничиться относительно небольшим количеством показателей оценки. Конкретные показатели, которые предлагается использовать для оценки эффектов по каждому из параметров, приведены ниже.

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. О каких объектах может идти речь? 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. Причем далеко не все эти изменения в равной мере отражаются на всех муниципальных образованиях. К числу динамических изменений объекта, подлежащего оценке, можно отнести изменения глобальной политической и макроэкономической ситуаций, объема полномочий муниципалитетов 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». Каждое муниципальное образование, безусловно, имеет свою специфику. В то же время, для сравнения не обязательно искать полностью идентичные объекты (их и не найти). Здесь важно отобрать именно сопоставимые объекты. Собственно, подобный метод, известный под названием бенчмаркинга, широко используется именно при сравнении относительно уникальных объектов – например, предприятий-монополистов, а также регионов, муниципалитетов и т.д. Заметим, что на самом деле и в региональном и федеральном законодательстве о местном самоуправлении, и в научных и экспертных исследованиях попытки типологизации муниципалитетов и их сравнения по самым различным основаниям осуществляются постоянно. 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 («фактический» - «городские округа», образованные посредством переименования муниципальных районов, могут сопоставляться с муниципальными районами) – т.е. сельские поселения, городские поселения, муниципальные районы и/или т.н. «городские округа» на базе муниципальных районов;
* численность и плотность населения (с допустимостью относительно небольшого «разброса» - в пределах 20-25%);
* географичекое 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; при отсутствии таких данных – наличие сопоставимых по обороту и численности занятых хозяйствующих субъектов); при сравнении муниципального района, преобразованного в т.н. «городской округ» и муниципального района, включающего поселения, в отношении последнего учитываются консолидированные данные района и поселений, входящих в его состав;
* состояние «базовой» инфраструктуры (наличие, количество, размещение, изношенность, если имеются – значимые особенности[[9]](#footnote-9) объектов образования, здравохранения, культуры, водоснабжения, теплоснабжения, энергоснабжения, дорог).

На основании указанных показателей предлагается отбирать несколько сопоставимых муниципальных образований на территории субъекта РФ[[10]](#footnote-10) по парам: реформированные – не реформированные муниципальные образования. 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).

Завершая рассуждения о возможных общих методических подходах к оценке эффектов территориальных реформ, обратим внимание еще на одно важное, на наш взгляд, обстоятельство. Разнообразие и комплексность влияния территориальных преобразований на местное самоуправление (и как правило - и самого процесса реформирования) приводят 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 подобных обстоятельств не менее важен, чем количественных показателей – следовательно, при оценке эффектов необходимо использовать различные источники информации, отражающие не только статистические данные. Речь идет об анализе информации в средствах массовой информации, а также полученной в ходе 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 реформ[[11]](#footnote-11).

**Симстема показателей для оценки эффектов территориальных преобразований**

Изучение зарубежных исследований в области оценки эффектов и российского опыта реализации териториальных реформ позволяет предложить некоторый набор показателей, которые помогут не только оценить последствия уже осуществленных преобразований, но и спрогнозировать такие последствия в отношении планируемых реформ. Применительно к показателям в целом нам кажется важным учитывать следующее. Во-первых, по нашему мнению, все три параметра в принципе равнозначны, и их равнозначность должна находить отражение и в системе показателей. С этой целью предлагается установить по возможности одинаковое количество показателей по каждому параметру оценки. Во-вторых, количество показателей не должно быть слишком большим. Это объясняется двумя соображениями. Использование большого количества показателей лишает методику ее практичности (практикабельности), существенно затрудняя ее широкое применение на практике. Еще более важно то, что чем больше показателей используется, тем сложнее осуществить саму оценку, поскольку 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.

Переходя к показателям, характеризующим *экономические эффекты (экономическую эффективность)* территориальных преобразований, отметим, что оценка экономического эффекта предполагает учет и оценку соотношения затрат (расходов) на решение задач местного самоуправления, доходов местного бюджета, а также собственно стоимости реформы. В первую группу входят показатели, демонстрирующие расходы 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 показывает опыт, определенные дискуссии вызывает вопрос о необходимости учета показателей, связанных с (небюджетными) инвестициями и экономическим развитием муниципалитета. По нашему мнению, влияние территориальных реформ на эти показатели довольно спорно, или по меньшей мере – незначительно. Исключение могут составлять довольно редкие ситуации, когда изменение инвестиционной привлекательности территории вызывается 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 восе не влияют) на инвестиционную привлекательность и экономическое развитие в целом.

Итак, для измерения и оценки параметра «экономический эффект (экономическая эффективность)» предлагается использовать следующие показатели:

* доходы бюджетамуниципального образования (или консолидированно – сравниваемой группы муниципальных образований) в целом, а также в разрезе собственных 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, включаябюджетные 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.

Говоря об оценке *административных (управленческих) эффектов* территориальных преобразований, мы имеем в виду влияние 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 (в т.*ч.* с учетом перевода муниципальных служащих в муниципальные организации, либо в органы государственной власти субъекта федерации и изменений структуры органов местного самоуправления) и муниципальных организаций (в первую очередь – муниципальных учреждений, унитарных предприятий, а также муниципальных хозяйствующих субъектов иных организационно-правовых форм);
* профессиональную квалификациию, 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 (поскольку *у*правленческая эффективность предполагает, помимо прочего, быстрое принятие обоснованных и юридически правильных управленческих решений, то представляется важным выяснить, отражается ли укрупнение на качестве и сроках принятия таских решений; применительно к срокам принятия решений могут быть использованы данные по конкретным решениям (действиям) – например, по 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 акторов и т.д.;
* объем, качество и доступность муниципальных услуг, которые лишь отчасти поддаются количественной (статистической) оценке[[12]](#footnote-12); для определения физической доступности используются следующие количественные показатели: количество объектов социальной инфраструктуры и их расположение (сеть объектов, их удаленность); сеть и частота общественных перевозок; удаленность органов местного самоуправления от жителей; для оценки экономической доступности используются данные об их цене (тарифах);качество муниципальных услуг плохо поддается количественной оценке[[13]](#footnote-13); для его оценки могут быть использованы показатели и методики, предлагаемые различными ведомствами (в частности, Минэкономразвития России)[[14]](#footnote-14); 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 обоснованными); наряду с этим очень важно использовать данные опросов и интервьюирования потребителей (объединений потребителей), экспертов.

Наконец, чрезвычайно важным параметром является влияние территориальных преобразований на *партиципативность*. Оценка влияния реформ на вовлеченность (партиципативность) предполагает учет и оценку показателей, показывающих возможности и степень участия и влияния жителей на местную политику и управление на местном уровне (на примере отдельных форм прямой и опосредованной демократии), участие жителей в предоставлении муниципальных услуг, а также степень самоидентификации жителей с местом проживания и местными органами власти. Здесь предлагается оценить возможности и степень участия жителей в формировании органов местного самоуправления; возможности и частоту непосредственного осуществления местного самоуправления жителями (в т.ч. путем предоставления муниципальных услуг на своей территории); самоидентификацию и отношение жителей к проходящим реформам. При этом предлагается опираться на следующие показатели:

* участие населения в муниципальных выборах, которое включает: 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 1.000 жителей.
* гражданская активность / гражданские инициативы – включает в себя данные о количестве, предмете и результатах референдумов и гражданских инициатив[[15]](#footnote-15);
* отношение жителей к территориальным преобразованиям; данный показатель включает, с одной стороны, оценку жителями необходимости территориальных реформ и их возможных рисков и/или ожидаемых результатов, выгод (дореформенное отношение), и с другой стороны – оценку последствий реформы и их соответствия ожиданиям; специфика данного показателя требует применения метода ретроспективного сравнения – сравнивается информация применительно к преобразованному муниципалитету до реформы и на настоящий момент; данные по не преобразованным муниципалитетам, входящим в отобранные пары, вызывают интерес, если в них также инициируются, либо инициировались, но не состоялись территориальные преобразования (в т.ч., возможно, в связи с сопротивлением жителей и местных элит); в качестве источников информации здесь 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 исследований организаций, изучавших мнение жителей по вопросам преобразований; одним из показателей, который можно назвать фоновым, является 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; *д*анный показатель вызывает интерес в связи со следующей гипотезой: 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.; подобные настроения и последствия крайне сложно «уловить» статистическими данными - поэтому, 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 следует осуществлять интегральную оценку полученных результатов (выводов) по различным параметрам? Очевидно, что 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, повышение 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 снижалась). Применительно к экономическим эффектам (любимый «аргумент» российских реформаторов) позитивных изменений не наблюдалось (преимущественно «нулевой» эффект). Партиципативный же эффект практически повсеместно оказывался отрицательным[[16]](#footnote-16). 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). Вопрос, скорее, в том, насколько вообще необходим «интегральный показатель эффективности» (тем более – количественный). 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 результатов[[17]](#footnote-17). 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 (одновременно сопровождающуюся и иными негативными эффектами).

1. Более подробно об этом см. например: Э. Маркварт, А.Н. Швецов. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. –М., Изд.-во «Дело», 2017, с. 26-39 и 109-129 [↑](#footnote-ref-1)
2. См. также: Э. Маркварт, Й. Францке. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика.- Хабаровск: Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН.- 3/2017.- C. 40-61. [↑](#footnote-ref-2)
3. Теоретические размышления об «оптимальной» конфигурации муниципальных образований (в т.ч. о возможности ее экономического обоснования) можно найти у В.Н. Лексина, А.Н. Швецова и некоторых других авторов - см., например: Швецов А. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации // Российский экономический журнал. – 2007. – № 3. – С. 36–62. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: А.С. Зуйкина, А.В. Якунина. Последствия преобразования муниципальных образований в Пермском крае: опыт Губахи // в сб.: Современный город: власть, управление, экономика. – Пермь, Изд.-во ПНИПУ, 2016. – с. 156-172 [↑](#footnote-ref-4)
5. Более подробно см. Э. Маркварт, А.Н. Швецов. Указ. соч., с. 115-123 [↑](#footnote-ref-5)
6. См. например: P. Swianiewicz, A. Gendzwill, A. Zardi. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial amalgamation toolkit. – Partnership for good Europe. November 2017. - <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>; I. Chatry, C. Hulbert. Multi-level governance reforms. Overview of OECD country experiencies. – OECD, 2017. - <http://www.oecd.org/publications/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm>; H. Baldersheim. Reflections on 25 years of local government reforms in Europe. 2014 - <https://www.duo.uio.no/handle/10852/43894> [↑](#footnote-ref-6)
7. S. Kuhlmann, M. Seyfried, J. Siegel. Wirkungen von Gebietsreformen… Stand der Forschungen und Empfehlungen für das Land Brandenburg. – Gutachten, Potsdam, Juni 2017, c. 10 - <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf> (перевод автора) [↑](#footnote-ref-7)
8. Такой подход использован, в частности, исследовательской группой под руководством профессора Потсдамского университета С. Кульманн (см.: S. Kuhlmann, M. Seyfried, J. Siegel. Указ. соч., с. 7-12) [↑](#footnote-ref-8)
9. 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.) [↑](#footnote-ref-9)
10. В отдельных случаях, при отсутствии на территории субъекта РФ сопоставимых муниципальных образований, допускается сравнение преобразованных муниципальных образований либо с таковыми в соседних субъектах РФ, либо с ситуацией, существовавшей на территории преобразованных муниципальных образований до их преобразования. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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 услуги; 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. [↑](#footnote-ref-11)
12. 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. [↑](#footnote-ref-12)
13. 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). [↑](#footnote-ref-13)
14. Более подробно об оценке доступности и качества муниципальных услуг см.: Э. Маркварт, Е.В. Агапова, С.В. Вобленко. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований. Учебное пособие под ред. Э. Маркварта. - М., Изд.-во Проспект, 2015, с. 93-100, 115-116 [↑](#footnote-ref-14)
15. 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 иницированные жителями мероприятия, затрагивающие муниципалитет в целом или его значительную часть, и другие. [↑](#footnote-ref-15)
16. Более подробно см.: Э. Маркварт, Й. Францке. Указ. соч., с. 41-50 [↑](#footnote-ref-16)
17. См также: Э. Маркварт, Й. Францке. Указ. соч., с. 59-61 [↑](#footnote-ref-17)