

Российский фонд фундаментальных исследований  
Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации

**Аналитическая записка**  
**Территориальная организация местного самоуправления**  
**в Российской Федерации: тенденции, критерии,**  
**перспективы**

**Комплексное исследование тенденций трансформации территориальной**  
**организации местного самоуправления в Российской Федерации**  
**(2003-2017 годы)**

*Исследование выполняется на средства гранта № 18-011-00551*  
*Российского фонда фундаментальных исследований*

Москва  
2019

Аналитическая записка «Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации: тенденции, критерии, перспективы».  
Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н.

## Оглавление

	стр.
Введение.....	4
§1. Международно-правовые и конституционно-правовые аспекты территориального устройства местного самоуправления в России и зарубежных странах.....	5
§2. Территориальные реформы местного самоуправления в зарубежных государствах: результаты анализа зарубежных источников.....	16
§3. Особенности установления статуса метрополитенских округов (агломераций) на урбанизированных территориях во Франции и некоторых зарубежных странах.....	33
§4. Общефедеральные отраслевые и региональные аспекты в территориальной организации местного самоуправления.....	41
§5. Актуальные законодательные новеллы общефедерального регулирования территориальной организации местного самоуправления .....	48
§6. Реферативный отчет о результатах социологических исследований.....	53
Заключение.....	55
Приложение № 1. Перечень информационных источников, использованных в исследовании. Грант № 18-011-00551 Российского фонда фундаментальных исследований (2019 год).....	59
Приложение № 2. Отчет о проведенном социологическом исследовании «Оценка эффективности территориальных преобразований в системе местного самоуправления в Российской Федерации» (реферативный отчет).....	95

## Введение.

Разрешение проблем территориальной организации местного самоуправления имеет ключевое значение в построении системы муниципальной власти в любой стране. «Материя» территориальной организации наиболее сложный элемент в науке муниципального и конституционного права. В сравнении с такими институтами местного самоуправления, как организационные основы организации и деятельности муниципальной власти, разграничение компетенции, полномочий и ответственности между государственной и муниципальной властью, институтами муниципальной собственности, бюджетных основ местного самоуправления, институтами форм участия населения в организации и деятельности местного самоуправления, институт территориальной организации местного самоуправления является определяющим для реализации указанных институтов как в практике их нормативного правового регулирования, так и в практике организации и деятельности местного самоуправления и системы публичной власти в целом.

Основной проблемой и в теории, и в практике территориальной организации местного самоуправления на протяжении десятилетий до сих пор остается проблема разработки и теоретического обоснования критериев, позволяющих формировать границы различных типов муниципальных единиц, исходя из международно-признанного предназначения местного самоуправления, как системы территориальной организации публичной власти в государстве, а также значения этого института в пространственном развитии Российской Федерации.

В настоящей аналитической записке представлены результаты некоторых направлений исследований, заявленных в проекте, поддержанном Российским фондом фундаментальных исследований (грант № 18-011-00551). Большая часть результатов второго этапа (2019 года) исследований опубликована в 10 научных статьях и монографии.

## §1. Международно-правовые и конституционно-правовые аспекты территориального устройства местного самоуправления в России и зарубежных странах

Территориальная организация публичной власти в государственном устройстве любой страны является базовым элементом устойчивого функционирования политических и в не меньшей степени общественных институтов и эффективной деятельности органов власти. Во всяком случае, для местного самоуправления стабильность территории и границ муниципальных единиц в течение длительного периода является ключевым показателем стабильности муниципального управления, стабильности местных, да и региональных в федеративных государствах публично-правовых институтов.

Как известно, основополагающим доктринальным, по существу до сих пор не забытым, авторитетным международным документом для большинства стран Европы, многих стран мира, в целом, и для Российской Федерации является Европейская хартия местного самоуправления.

В Российской Федерации современный период проблемного функционирования институтов местного самоуправления в очередной раз заставил обратиться политиков<sup>1</sup> и специалистов<sup>2</sup> к анализу и прибегнуть вновь к переосмыслению, трактовке и толкованию этого документа. Поводом для возрождения интереса к анализу фундаментальных принципов организации публичной власти на местном уровне и обращения к Европейской хартии местного самоуправления без всякого сомнения является нестабильная, во многом не предсказуемая ситуация, сложившаяся с перманентным вот уже почти десять лет, реформированием территориального устройства местного самоуправления в начале в отдельных субъектах Российской Федерации, а сейчас уже практически в большинстве субъектов Российской Федерации. Предыдущее десятилетие, как и начало 90-х годов 20 века было отмечено многочисленными научными публикациями и диссертационными исследованиями, посвященными теоретическим и практическим аспектам организации местного самоуправления<sup>3</sup>. Небольшая часть этих исследований относилась к сфере территориального устройства местного самоуправления. Несмотря на то, что многие дискуссионные вопросы в результате таких исследований были разрешены, ключевые положения о территориальном устройстве местного самоуправления, о принципах и критериях установления

---

<sup>1</sup> Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57-60.

<sup>2</sup> Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 34-40.

<sup>3</sup> Значительная часть относилась к исследованию теорий местного самоуправления, теоретическому осмыслению положений Конституции Российской Федерации в соотношении с Европейской хартией местного самоуправления и западными традициями местного самоуправления. Научные дискуссии в этом направлении не затихают до сих пор.

границ муниципальных единиц, принципах и критериях формирования уровней территориального устройства местного самоуправления до сих пор далеки от удовлетворительного для практики осмысления. Это утверждение, как показал анализ зарубежных публикаций (см. § 2), в полной мере относится и к территориальному устройству местного самоуправления в европейских странах.

Обращаясь вновь к Европейской хартии местного самоуправления политики и эксперты приводят в различных вариантах с различными трактовками положения пункта 3 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления о том, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. По мнению большинства российских авторов и политиков эти положения являются воплощением в международном документе принципа субсидиарности. Многие авторы считают, что этот текст и есть почти буквальная трактовка принципа субсидиарности. Так, например, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А.Н. Диденко полагает, что «обобщающим принципом Европейской хартии местного самоуправления является принцип субсидиарности. В части компетенций он означает, что публичные полномочия должны осуществляться на уровне власти, который ближе всего к гражданам»<sup>4</sup>.

Более того, депутат Государственной Думы полагает, что этот принцип последовательно отстаивается на федеральном уровне<sup>5</sup>. Представляется, что указанный принцип относится лишь к распределению публично-властных полномочий по территориальным уровням в государственном устройстве стран подписавших хартию. Особое значение он имеет для распределения полномочий в федеративных государствах.

Проблемам толкования, реализации в законодательстве, в публично-правовой практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления были посвящены многочисленные публикации и исследования в «договорной» период российского федерализма.

В статье 4 Европейской хартии местного самоуправления содержатся требования, которые должны учитываться при определении сферы (вопросов ведения, полномочий, компетенции местного самоуправления) публичных дел. Во-первых, основные полномочия органов местного самоуправления должны устанавливаться конституцией или законом. Во-вторых, осуществление

---

<sup>4</sup> Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57-60.

<sup>5</sup> «Этот уже упомянутый принцип субсидиарности по инициативе Президента Российской Федерации лег в основу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и последовательно, с начала 2000-х годов и по сегодняшний день, отстаивается Президентом Российской Федерации. В очередной раз в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. Президент Российской Федерации обратил внимание, что «местная власть должна быть устроена так - а ведь это самая близкая власть к людям, - чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Там же.

публичных полномочий, как правило, должно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. В-третьих, предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Это дает возможность минимизировать вмешательство иных органов публичной власти при принятии решений органами местного самоуправления. Однако, такое вмешательство допустимо, если процедура вмешательства заранее установлена законом. В-четвертых, органам местного самоуправления может быть поручено законом осуществление государственных полномочий для выполнения конкретных задач. При делегировании полномочий органы местной власти должны быть наделены правом выбора варианта решения по своему усмотрению, исходя из местных условий. В-пятых, органы местного самоуправления обладают всей полнотой власти в осуществлении публичных дел, при условии, что они не включены законом в сферу компетенции иного органа публичной власти. Последнее означает, что в отличие от органов государственной власти, органы местного самоуправления могут принимать на себя осуществление дополнительных полномочий по решению местных проблем, которые не входят в полномочия других уровней публичной власти. На практике в Российской Федерации можно привести единичные случаи, когда органы местного самоуправления принимали на себя и осуществляли факультативные полномочия. Однако возможность осуществления факультативных полномочий с теоретической точки зрения является важной особенностью органов местного самоуправления по сравнению с органами государственной власти.

Приведенные выше положения являются базовыми при установлении компетенции муниципальных образований. Они раскрывают, детализируют принцип компетенционной самостоятельности местного самоуправления. Требование о возложении публичных полномочий на органы власти, наиболее близкие к гражданам, является одним из основных положений принципа субсидиарности. Принцип субсидиарности является главным при установлении и разграничении компетенции<sup>6</sup> между уровнями публичной власти в странах, входящих в Совет Европы.

---

<sup>6</sup> Принцип компетенционной обособленности органов местной власти является одним из основополагающих принципов, который должен учитываться при нормативном правовом регулировании организации местного самоуправления в системе публичной власти. Теоретически сфера компетенции местного самоуправления может быть установлена, по крайней мере, по одному из следующих вариантов. В первом варианте могут быть установлены закрытый перечень вопросов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Во втором варианте - открытый перечень вопросов ведения и полномочий органов местного самоуправления и закрытый перечень вопросов ведения и полномочий органов государственной власти. В третьей схеме устанавливаются перечни вопросов ведения муниципальных образований и перечни вопросов совместного ведения муниципальных образований и органов государственной власти. Не зависимо от варианта разграничения компетенции между уровнями публичной власти, формирование компетенции должно осуществляться на основе положений Конституции Российской Федерации и принципов Европейской хартии местного самоуправления.

Исследованию содержания принципа субсидиарности, его толкованию и практики применения в странах Европы посвящены многочисленные работы зарубежных специалистов<sup>7</sup>. Принцип субсидиарности в странах Совета Европы применяется, как один из ведущих принципов в сфере экономики, финансов, социальной политики, в системе организации власти. Естественно, что его трактовка для различных сфер общественных отношений имеет свои особенности. Более того, по мнению некоторых исследователей, принцип субсидиарности выступает в качестве руководящей идеи создания атмосферы сотрудничества и согласия в обществе<sup>8</sup>. Современная трактовка принципа субсидиарности дается в переводных работах Т. Хьюеглина, Д. Элазара, а также в материалах, публикуемых Европейским Союзом. Т. Хьюеглин дает следующее определение субсидиарности: «В сложной политической системе с несколькими уровнями принятия решений субсидиарность означает, что действия всегда должны осуществляться на самом низком из возможных уровней, тогда как более высокий уровень лишь осуществляет законодательную деятельность...». В работах отечественных и зарубежных исследователей обращается внимание именно на эту основополагающую идею принципа субсидиарности, а также приводится конкретизация этого принципа. В число его характеристик включаются следующие:

- приближение власти к гражданину<sup>9</sup>, сокращение дистанции между органом, принимающим решения и сферой действия этого решения<sup>10</sup>;
- необходимость обоснования полномочий каждого уровня публичной власти<sup>11</sup>;
- одно лишь повышение эффективности (экономической, управленческой)<sup>12</sup> не является достаточным основанием для передачи властных полномочий на вышестоящие уровни власти (управления)<sup>13</sup>;

<sup>7</sup> 1. Казанский федералист. 2002. № 4. Осень. С. 92-108. 2. Хьюеглин, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция / Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Под редакцией Рафаэля Хакимова. – Казань. 2004. С. 626-639. 3. Элазар, Д. Европейское Сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским Сообществом // Казанский федералист. 2002. № 4. Осень. С. 57-78.

<sup>8</sup> Большаков, С.Н. Принцип субсидиарности в разграничении предметов ведения и полномочий: опыт Европейского Союза // Местное право. 2005. № 1-2. С. 38.

<sup>9</sup> Там же. С. 36.

<sup>10</sup> Казанский федералист. 2002. № 4. Осень. С. 51.

Гаганова Н. Принцип субсидиарности в российском федерализме // Федерализм. 2006. № 4. С. 129.

<sup>11</sup> 1. Винтер, Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления // Право и политика. 2005. № 11. С. 58. 2. Гаганова Н., указ. соч. С. 129.

<sup>12</sup> В пункте 5 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области содержатся еще более определенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: «Такие основные принципы, как максимальная эффективность решения социально - экономических вопросов местного значения; наличие территориального



- недопустимость произвольного вмешательства органов публичной власти вышестоящего уровня в дела органов публичной власти нижестоящего уровня<sup>14</sup>;

- вмешательство вышестоящего субъекта властных отношений в дела нижестоящего допустимо и даже необходимо, но только в ситуации, когда нижестоящий субъект не в состоянии самостоятельно справиться со стоящей перед ним проблемой; вмешательство вышестоящего уровня власти допустимо только в такой степени, которая требуется для решения проблемы<sup>15</sup>;

- властная вертикаль строится по принципу «снизу вверх»<sup>16</sup>.

В Европейской хартии местного самоуправления не содержится прямого указания на принцип субсидиарности. Однако по отношению к органам местного самоуправления на этот принцип указывается непосредственно в названии Рекомендаций Конгресса местных и региональных властей Европы<sup>17</sup>, а в их тексте раскрывается его содержание, заключающееся в том, что «реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» может проявляться только в тех случаях, когда им предоставляется право осуществлять свои полномочия в тех областях, которые самым непосредственным образом затрагивают интересы муниципальных образований. Реальное осуществление этого права возможно только тогда, когда органы местного самоуправления обладают хотя бы минимальным перечнем реально значимых для населения основных собственных полномочий. В данном случае требование принципа субсидиарности об обязательном

---

коллектива, объединенного общими интересами, связанными с местом проживания; наличие производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, обеспечивающих решение вопросов областного и местного значения; пространственная и временная доступность услуг, предоставляемых муниципальными органами и организациями населению; наличие материально - финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления, обеспечения государственных минимальных социальных стандартов жителям муниципального образования, в силу неопределенности содержания допускают их интерпретацию в качестве условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти и вопреки волеизъявлению населения, выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление». Напротив, наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий (часть 2 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

<sup>13</sup> Винтер Г., указ. соч. С. 59.

<sup>14</sup> 1. Винтер, Г., указ. соч. 2. Гаганова, Н. Принцип субсидиарности в конституционном праве. Автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. М.- 2006.- 23 с.

<sup>15</sup> Гаганова Н., указ. соч.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Рекомендации 79 (2000) «О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидиарности на практике».

закреплении за органами местного самоуправления собственных полномочий позволяет соотнести это условие с положением хозяйственной теории местного самоуправления о наличии на местном уровне определенного круга хозяйственных дел, наиболее значимых для населения, а не всего государства. Наличие в Рекомендациях положения о необходимости установления компетенции местного самоуправления в конституции или законе соотносится с положением государственной теории местного самоуправления о подзаконном характере организации и деятельности местной власти. В то же время, это требование является важной характеристикой принципа компетенционной самостоятельности местного самоуправления – необходимости обеспечения стабильности собственной компетенции местных органов публичной власти. Выполнение требований по закреплению в законодательстве компетенции органов местного самоуправления в соответствии с принципом subsidiarity позволяет в конечном итоге не только закрепить за местным уровнем ту часть публичных дел, исполнение которых наиболее приближено к населению, но и избежать искусственного нерационального выделения государственных полномочий, передаваемых для исполнения на местный уровень. Реализация принципа subsidiarity на практике обеспечивает стабильность этой компетенции, а также создает гарантии от произвольного, необоснованного вмешательства органов государственной власти в осуществление органами местного самоуправления собственной компетенции.

При проведении муниципальных реформ в Российской Федерации в постсоветский период установление сферы компетенции местного самоуправления основывалось на разных схемах разграничения компетенции между уровнями публичной власти, что в свою очередь предопределяло и различные юридико-технические приемы их законодательного изложения. В Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» не содержалось четкого перечня вопросов местного значения. Сфера компетенции местного самоуправления должна была устанавливаться законом республик. В Законе РСФСР «О местном самоуправлении в Российской Федерации» для выделения сферы ведения местного самоуправления использовалось понятие компетенции. Законодателем был введен открытый перечень компетенции администрации – исполнительного органа местного самоуправления для двух уровней муниципалитетов: городов, поселков, сельсоветов (сельских округов) и районов. В законе перечислялась исключительная компетенция представительного органа местного самоуправления – совета народных депутатов. Уточнение сферы компетенции, а также статуса местных органов власти в текущем законодательства основывалось на предварительном внесении соответствующих поправок в действующую Конституцию РСФСР 1978 года. Практика законодательного регулирования вопросов местного самоуправления в период с 1990 по 1993 год характеризовалась существенными недостатками, заключающимися в том, что компетенция и полномочия

местного самоуправления, закреплённые законом о местном самоуправлении, постоянно изменялись нормами отраслевого законодательства.

Эта негативная тенденция не преодолена и в настоящее время. Так, во многих отраслевых законах полномочия, имеющие несомненную природу государственных, относятся к полномочиям местного самоуправления. В литературе предложено несколько критериев для разграничения сферы деятельности государственной и местной власти<sup>18</sup>. При установлении пределов полномочий органов местного самоуправления необходимо учитывать исторические и местные традиции, на что ориентируют законодателя положения части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации.

При определении конкретного перечня полномочий и федеральный законодатель, и региональные законодатели должны учитывать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в Постановлении от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Во-первых, городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно, под свою ответственность), а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти. Во-вторых, определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно проводиться так, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по существу относятся к полномочиям органов государственной власти. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о приближении органов местного самоуправления к населению полностью соответствует принципу субсидиарности, на который прямо не указывается в Европейской хартии местного самоуправления, однако страны Совета Европы широко пользуются этим понятием при разграничении компетенции уровней власти.

В отношении местного самоуправления практически все исследователи приводят тезис о максимальном приближении органов местного самоуправления к населению. Однако этот принцип-декларация не позволяет установить необходимую и достаточную степень такого приближения, поскольку эта степень приближения предопределяется сложившейся, формируемой или реформируемой, как это происходит в настоящее время в России, системой территориального устройства местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации. Оказывается, что в одном субъекте Российской Федерации такая степень приближения достаточна на

---

<sup>18</sup> Анализ этих критериев проведен И.И. Овчинниковым в работе «Местное самоуправление в системе народовластия», Институт государства и права Российской Академии наук, Москва, 1999 г. С. 198-244.

уровне муниципального района, а в соседнем – на уровне сельского поселения.

В Европейской хартии местного самоуправления, также как и в многочисленных рекомендациях, изданных структурами Совета Европы содержатся лишь единичные упоминания о возможной иерархии уровней территориального устройства местного самоуправления, органах публичной власти разного уровня.

И лишь в заключительных положениях в статье 13 «Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии» содержится упоминание о том, что принципы местного самоуправления, содержащиеся в Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны, подписавшей Хартию, категории органов местного самоуправления. Однако анализ показывает, что на практике все положения Хартии не могут в равной мере применяться к муниципальным единицам различного территориального уровня, поскольку если исходить из принципа субсидиарности, то муниципальные единицы во всех государствах не могут иметь больше одного уровня. Так, не может в равной степени относиться это положение к муниципальным единицам, расположенным в пределах территории другой муниципальной единицы (к поселению и муниципальному району в Российской Федерации, к общине и району в Германии, общине и округу в Австрии и т.д.). Ни Европейская хартия местного самоуправления, ни многочисленные Рекомендации Совета Европы не содержат рекомендаций в отношении формирования уровней местного самоуправления.

Вопросы территориального устройства системы публичной власти являются наиболее сложными в федеративных государствах. Территориальная организация местного самоуправления предопределяет разграничение компетенции между уровнями публичной власти, перераспределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, установление рационального баланса в решении вопросов местного значения и реализации государственных полномочий на местном уровне. Как известно, до 1993 года в Российской Федерации местное самоуправление делилось на двухуровневое с различным объемом компетенции на каждом уровне. В действующей Конституции Российской Федерации вопрос об уровнях местного самоуправления не нашел своего однозначного нормативного разрешения.

Согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Только из анализа этого положения нельзя сделать вывод о числе территориальных уровней местного самоуправления. Конституционный Суд Российской Федерации<sup>19</sup> однозначно подтвердил принципы, на основе которых должны образовываться уровни местного самоуправления: децентрализации и приближении власти к народу. В данном случае термин «поселение»

---

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П по делу «О проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

используется в географическом понимании, как территория населенного пункта, а не в строго юридическом смысле, как муниципальная единица, наделенная соответствующим статусом в системе разграничения публичной власти по вертикали. Об этом свидетельствует использование термина «территории». Таким образом, можно сделать вывод, что местное самоуправление в Российской Федерации должно осуществляться на территориях городских и сельских поселений (населенных пунктов) и на иных территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях, относящихся к вопросам территориальной организации публичной власти в Российской Федерации, также использует и трактует термин «поселение» в его традиционном значении как городской и сельский населенный пункт. В постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации используются следующие термины: «район», «район в городе», «городское и сельское поселение, прочие поселения (части города, его районы, жилые комплексы)»<sup>20</sup>, «территориальные единицы (город, слобода, село, поселок)»<sup>21</sup>. Для обозначения статуса территории, на которой осуществляется местное самоуправление и действуют местные органы публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации применяет термин «муниципальное образование», который был введен Гражданским кодексом Российской Федерации, либо термин «самоуправляющаяся территориальная единица».

Судебная практика свидетельствует о различном толковании судами норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Систематизация решений федеральных судов и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам территориальной организации местного самоуправления приведена в работах проф. Е.С. Шугриной<sup>22</sup>. Число обращений в федеральные суды и Конституционный Суд Российской Федерации и анализ типичных решений, принятых в судах, свидетельствуют не только о коллизиях в федеральном законодательстве, но и о неурегулированности соотношения административно-территориального деления и муниципального территориального устройства в Российской Федерации. Отсутствие конституционных оснований нормативного правового регулирования административно-территориального устройства в Российской Федерации на федеральном уровне обусловило преобладающую тенденцию периода становления и развития местного самоуправления (после принятия Конституции Российской Федерации, заключающуюся в существенном

---

<sup>20</sup> Постановление № 1-П от 24 января 1997 года Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

<sup>21</sup> Постановление № 15-П от 30 ноября 2000 года Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области».

<sup>22</sup> Шугрина, Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. Монография. 2-е изд. Перераб. и допол. – М., 2008. С. 85-151.

сокращении числа муниципальных образований в субъектах Российской Федерации. В период территориальных муниципальных реформ 2004-2005 годов отсутствие правовой возможности согласования на федеральном уровне принципов территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации также явилось одной из причин отклонения в некоторых субъектах Российской Федерации от концептуальных положений реформы местного самоуправления.

Таким образом, в Европейской хартии местного самоуправления, в отличие от Конституции Российской Федерации, не содержится никаких положений и деклараций о принципах и критериях определения уровней и территорий муниципальных единиц. В декларации о местном самоуправлении, принятой странами СНГ, в отличие от Европейской хартии местного самоуправления, отсутствует упоминание о категориях муниципальных единиц.

Оставляя открытым вопрос о категориях органов местного самоуправления, в Европейской хартии местного самоуправления, тем не менее, содержатся достаточно определенные положения о принципах изменения существующих границ и территорий муниципальных единиц, что обосновано было отнесено исследователями к содержанию одного из базовых принципов местного самоуправления – принципу территориальной стабильности<sup>23</sup>. В статье 5 Хартии установлено: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом». Представляется, что именно это положение Европейской хартии местного самоуправления явилось преградой для реализации многих проектов реформирования муниципальных единиц, радикального сокращения их числа на базовом поселенческом уровне в некоторых странах Европы (подробнее см. § 2).

Как уже было отмечено, в Конституции Российской Федерации содержатся более определенные положения о территориальной организации местного самоуправления. Представляется, что именно это обстоятельство позволило Конституционному Суду Российской Федерации в начальный период действия Конституции Российской Федерации сформулировать четкие и однозначные правовые позиции в отношении определения территорий муниципальных единиц и принципов их изменения. В частности, толкуя положение части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации (Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения соответствующих территорий), Конституционный Суд Российской Федерации определил, что наиболее адекватной формой учета мнения населения при изменении границ

---

<sup>23</sup> Дементьев А.Н. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: диссертация ... доктора юридических наук: спец. 12.00.02 - Москва, 2011. - 455 с.

муниципальных образований является референдум. Такой референдум, во всяком случае, должен быть проведен по требованию населения<sup>24</sup>. Позднее эта правовая позиция была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в еще более определенной форме. При изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум (Пункт 2.1. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 года № 194-О-П<sup>25</sup>). «Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него». (Пункт 2.1. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 года № 194-О-П, пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П).

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации во многом были обесценены внесением поправок в 2007-2009 годах в Федеральный закон № 131-ФЗ, которые допускают принятие решения об изменении границ муниципальных образований на основе мнения представительных органов (часть 2.1 статьи 12, часть 3.1 статьи 13), а не путём проведения голосования населения по вопросам изменения границ муниципальных образований.

---

<sup>24</sup> Пункт 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П по делу «О проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

<sup>25</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 года № 194-О-П по жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным законом Калининградской области).

## §2. Территориальные реформы местного самоуправления в зарубежных государствах: результаты анализа зарубежных источников

Материалы исследовательского проекта содержат обширный перечень публикаций в зарубежных источниках по проблемам территориальных реформ в зарубежных странах, включающий более 130 наименований на иностранных языках. В их число входят как публикации отдельных авторов, так и публикации результатов исследований, выполненных под эгидой Совета Европы и ОЭСР.

В 2019 году в соответствии с планами исследовательского проекта проведены сравнительные исследования результатов реформ территориальной организации местного самоуправления в некоторых странах Европы и мира (Норвегия, Швеция, Финляндия, Австралия и других), в том числе по структуре и типам расселения в наибольшей степени соответствующих структуре и типам расселения Севера европейской части России, Сибири и Дальнего Востока.

Результаты анализа территориальных реформ в некоторых зарубежных странах преследовали цель формирования данных о составе критериев и принципов установления границ и определения территорий муниципальных единиц (территорий местного самоуправления).

В большинстве отечественных публикаций, особенно экономистов, территориальные реформы на местном уровне обосновываются ссылками на зарубежные источники, которые, по их мнению, почти однозначно, поддерживают и научно обосновывают необходимость и эффективность подобных трансформаций. Приводимые ниже реферативные изложения зарубежных публикаций не позволяют сделать такой однозначный вывод. Предваряя основной вывод сравнительного анализа полученных данных с данными о критериях и принципах установления границ и определения территорий муниципальных единиц (территорий местного самоуправления) в Российской Федерации, следует особо отметить отсутствие не только такой информации, но и собственно постановки подобной как в зарубежных публикациях, так и в экспертных заключениях, подготовленных под эгидой Совета Европы и ОЭСР.

В целом тематика представленных ниже реферативных переводов может быть озаглавлена: «Муниципальное объединение в Европе: цели, результаты, экономические и политические последствия».

Один из докладов на 8-й Международной научной конференции «Будущий мир к 2050 году» (1-3 июня 2017 года Пула, Хорватия) был посвящен исследованию процессов муниципальных объединений и их последствий<sup>26</sup>. В попытках преодоления последствий экономического и финансового кризиса конца 20 – начала 21 века государственные власти

---

<sup>26</sup> «Муниципальные слияния: теоретические соображения, практические доказательства и потенциальные последствия». Примож Певчин. Словения, Любляна, Люблянский университет, факультет управления, primoz.pevcin@fu.uni-lj.si



большинства европейских стран взяли курс на повышение эффективности управления публичными ресурсами. Автор доклада связывает территориальную реорганизацию муниципальных единиц и органов местного самоуправления с попыткой политиков получить в условиях жесткой бюджетной экономии сокращение расходов организаций и органов государственного (публичного) сектора. Центральными властями предполагается, что консолидация единиц местного самоуправления позволит добиться экономии за счет масштаба и впоследствии сократить расходы.

Эффективность управления местного уровня власти связывается с соответствующим размером местной юрисдикции. В соответствии с теоремой децентрализации<sup>27</sup>, основанной на конкурирующей теории, утверждается, что «избыток фрагментации» государственного управления приводит к неэффективности в обеспечении местного населения услугами, что обосновывается дублированием, проблемами в достижении экономии за счет масштаба и т.д. Автор доклада приводит примеры нескольких аргументов из литературных источников в пользу муниципальных объединений. Например, к таким аргументам относятся: обеспечение экономии за счет масштаба и сферы охвата, административного и технического потенциала, сокращение административных расходов<sup>28</sup>. Утверждается, что с тех пор как существует демократия, демократический уклон стремится к формированию дополнительных органов местного самоуправления, и разумно время от времени обращать этот процесс вспять, особенно если наблюдается чрезмерная фрагментация единиц местного самоуправления<sup>29</sup>.

Процесс консолидации публичных структур был особенно интенсивным на муниципальном уровне. Муниципальные объединения - это не новый процесс. Они были реализованы в большинстве старых индустриальных стран и в последнее время в некоторых постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы. Наиболее часто упоминаемыми в литературе странами являются Япония, Северные страны, англосаксонские страны, а в последнее время особенно страны Балтии среди постсоциалистических. Первая волна муниципальных слияний преимущественно была инспирирована идеей, что муниципалитеты не должны быть слишком малы, чтобы извлечь выгоду из экономии за счет масштаба<sup>30</sup>. Объединения особенно интенсивно проводились после Второй мировой войны<sup>31</sup>. Этот процесс был ослаблен в 1970-х годах и

---

<sup>27</sup> Oates, W.E., 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

<sup>28</sup> Dollery, B. and Crase, L. (2004). Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. *Urban Policy and Research*, 22(3), 265-276. doi: 10.1080/0811114042000269290.

<sup>29</sup> Dahlby, B., 2011. Too many municipalities?. *Revista Brasileira de Economia*, 65(1), pp. 23-32.

<sup>30</sup> De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. and Valcke, T., 2010. Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), pp. 803-822.

<sup>31</sup> Vojnovic, I., 2000. The transitional impacts of municipal consolidations. *Journal of Urban Affairs*, 22(4), pp. 385-417.

вновь стал интенсивным в 1990-х годах, и опять за последние несколько лет, когда произошел экономический спад.

Консолидация местного самоуправления является частью структурной реформы местного самоуправления, где изменение структуры местного самоуправления идет с точки зрения количества, размера и типа муниципалитетов<sup>32</sup>. Автор доклада обобщает тенденции муниципальных слияний в Европе, а также их результаты в виде таблицы.

Таблица 1. Число муниципалитетов в отдельных европейских странах

Страна	Количество муниципалитетов	Количество муниципалитетов (2009 г. или позже)	Изменение (в %)
Греция	5774 (1950)	325 <sup>33</sup>	- 94
Дания	1387 (1950)	98	-93
Литва	581 (1990)	60	-90
Швеция	2281 (1950)	290	-87
Латвия	570 (1990)	118	-79
Нидерланды	1015 (1950)	443	-56
Германия	25930 (1950)	12229	-53
Австрия	3999 (1950)	2100 <sup>34</sup>	-47
Финляндия	547 (1950)	311 <sup>35</sup>	-43

<sup>32</sup> Garcea, J. and LeSage, E.C. (eds.), 2005. *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-Empowerment and Rebalancing*. Toronto: Oxford University Press.

<sup>33</sup> Данные по Греции относятся к 2011 году, когда число муниципалитетов сократилось с 1034 до 325 в соответствии с планом Калликратиса (закон № 3852/2010).

<sup>34</sup> Данные по Австрии относятся к 2017 году, с момента последнего, все еще продолжающегося процесса объединения муниципальных образований, начатого в 2011 году (см. Österreichischer Gemeindebund, 2017, <http://gemeindegund.at/Zahlen-Fakten>).

<sup>35</sup> Данные по Финляндии относятся к 2017 году, как последнему процессу объединения, который продолжался с 2005 по 2017 год: сокращение числа муниципалитетов с 444 до 311 (см. статистическое управление Финляндии, 2017 год, [http://www.stat.fi/index\\_en.формат HTML](http://www.stat.fi/index_en.формат HTML)).

Швейцария	3097 (1950)	2758	-11
Эстония	254 (1990)	227	-11

Источник: Osoian, I. et.al., 2010. *Analytical study on optimal administrative-territorial structure for Republic of Moldova*. Chisinau: Centru Analitic Independent.

В докладе обращается внимание на то, что практика слияния в разных странах обосновывалась различными причинами осуществления реформ. Например, основная причина для муниципального объединения в Австралии была связана с возможным улучшением административных и технических возможностей муниципальных образований, а также с приведением муниципалитетов до "естественных" границ<sup>36</sup>.

Швеция осуществила объединение муниципалитетов в 1950-х годах, основная цель которого состояла в том, чтобы облегчить проблему депопуляционных тенденций, испытываемых преимущественно более мелкими муниципалитетами<sup>37</sup>. Подобные причины приводятся также в Японии, где было проведено пять этапов объединения муниципальных образований - с конца 19 века и далее (число муниципалитетов сократилось с более 70 000 в 1889 году до 1820 в 2006 году), и последняя волна была вызвана в первую очередь повышением бюджетных ограничений и резкими демографическими изменениями, с которыми сталкивается Япония в последние десятилетия<sup>38</sup>.

Дания осуществила последний крупный процесс объединения в 2006 году, причиной которого было заявлено обеспечение более высокого качества муниципальных услуг<sup>39</sup>. Что интересно, процесс объединения муниципальных образований в Латвии совпал с началом финансово-экономического кризиса 2008 года. Основной причиной слияния было не сокращение расходов муниципалитетов, а обеспечение возможности муниципалитетам активно участвовать в экономическом развитии страны<sup>40</sup>.

Обращается внимание на то, что рассматриваемые страны различались первоначальным уровнем раздробленности местных властей. В частности, в литературе идентифицировалось две различные традиции в Европе, Северная и Южная традиции организации власти<sup>41</sup>. Одно из главных различий между ними

<sup>36</sup> Dollery, B., Byrnes, J. and Crase, L., 2007. Is bigger better? Local government amalgamation and the South Australian rising to the challenge inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37(1), pp. 1-14.

<sup>37</sup> Hanes, N. and Wikstrom, M., 2010. Amalgamation impacts on local growth: are voluntary municipal amalgamations more efficient than compulsory amalgamations?. *Canadian Journal of Regional Science*, 33(1), pp. 57-70.

<sup>38</sup> Nomoto, Y., 2006. *Municipal Mergers in Japan*. Tokyo, Japan: Ministry of Internal Affairs & Communications. Available at: <http://www.oecd.org>.

<sup>39</sup> Lotz, J., 2006. *Municipal amalgamations and economics of scale*. Paris: Contribution to the OECD workshop on efficiency of sub-central public spending.

<sup>40</sup> Bane, B., 2008. *Administrative Territorial Reform in Latvia*. Republic of Latvia: The Ministry of Regional Development and Local Government. Available at: <http://www.esfondi.lv>

<sup>41</sup> Page, E. and Goldsmith, M., 1987. *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European States*. London: SAGE.

заклучалось в размере муниципальных образований и количестве возложенных на них функций. То есть, по сравнению с Южным типом, северный тип местного самоуправления имеет, в среднем, более крупные муниципалитеты с большим количеством функций и обязанностей, возложенных на них. Собственно, в Южном типе организации муниципалитеты являются больше политическими единицами, тогда как в Северном типе муниципалитеты обычно рассматриваются как поставщики услуг<sup>42</sup>. Страны Южной Европы, как правило, имеют меньшие муниципалитеты (как по количеству жителей, так и по пространственному размеру).

Автор доклада утверждает, что если проанализировать процессы муниципальных слияний, то можно наблюдать большие различия среди стран по темпам и масштабам проводимых структурных реформ<sup>43</sup>. Структурные реформы появляются время от времени в политической повестке дня в большинстве стран, что означает, что они представляют собой непрерывную цепь (например, Скандинавия, Япония и др.), однако в некоторых странах этот процесс, по-видимому, идет к завершению (например, Швейцария, Бельгия и др.). В литературе показывается, что реформы сначала были инициированы под тем предлогом, что муниципалитеты должны иметь определенный размер, чтобы извлечь выгоду из экономии на масштабе. По сути, сторонники структурной реформы местного самоуправления добились признания, что консолидация приведет к тому, что должно быть лучше, дешевле, эффективнее и финансово жизнеспособнее<sup>44</sup>. Однако, результаты слияний указывают на следующие проблемы.

Результаты ряда эмпирических исследований показывают, что объединение само по себе не приводит к снижению расходов органов местного самоуправления для большинства услуг, т.к. предоставляемые органами местного самоуправления услуги являются фактически трудоемкими. Это показывает необъективность одного из классических аргументов в пользу муниципальных слияний - достижение экономии за счет масштаба. Например, опыт Финляндии в области слияния свидетельствует о том, что только средние расходы на администрацию (т.е. накладные расходы) значительно уменьшились после того, как произошло слияние, но это снижение сопровождалось значительно большим увеличением других категорий расходов, таких как, например, расходы на здравоохранение и образование<sup>45</sup>. Некоторыми исследователями также подчеркивается, что эффективность муниципалитетов в

---

<sup>42</sup> . De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. and Valcke, T., 2010. Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), pp. 803-822.

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Dollery, B. and Grant, B., 2013a. Symposium on Amalgamation and Financial Sustainability in Local Government: Part 1. *Public Finance and Management*, 13(2), pp. 53-57.

<sup>45</sup> Dollery, B. and Grant, B., 2013b. Symposium on Amalgamation and Financial Sustainability in Local Government: Part 2. *Public Finance and Management*, 3(3), pp. 142-147. Moisio, A. and Uusitalo, R., 2013. The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), pp. 148-166.

обслуживании не обязательно положительно коррелирует с их размером, а зависит от динамики развития городского хозяйства<sup>46</sup>. Также сложно добиться большей профессионализации и специализации в предоставлении услуг только за счет слияния, поскольку бюрократы преследуют другие цели, такие как максимизация размера бюджета<sup>47</sup>. Кроме того, поскольку объединение муниципалитетов является главным образом политическим вопросом, техническое проектирование муниципальных объединений, как правило, довольно непроработанное<sup>48</sup>. Некоторые авторы склонны выдвигать возможные негативные последствия, связанные с объединением, с потенциально негативным влиянием на уровень демократии. Это означает, что муниципальное объединение может быть связано с более низкой явкой на выборах, снижением доверия к политикам и т. д.<sup>49</sup>. Муниципальные слияния часто фигурируют в политической повестке дня в ряде стран, хотя масштабы процессов и результаты слияния существенно различались.

Предложено несколько факторов, которые должны способствовать муниципальным слияниям<sup>50</sup>:

\* Фискальный стресс, то есть необходимость осуществления политики жесткой экономии, которая вынуждает сокращать расходы.

\* Урбанизация, которая соответствует движению людей в направлении городов и центральных районов, что также сказывается на населении периферийных районов.

\* Децентрализация, которая соответствует постоянно возрастающим обязанностям местных (субнациональных) органов власти, которые могут быть эффективно реализованы только в том случае, если будет достигнут соответствующий размер этих единиц.

\* Недавняя история структурных реформ, которая свидетельствует о том, что текущий процесс реформ увековечивает дополнительные реформы, так как маловероятно, что реформы сами по себе способствуют достижению устойчивого состояния.

Кроме того, в той же работе авторы также предложили факторы, которые либо способствуют, либо препятствуют реализации потенциала муниципальных слияний. Эти факторы должны учитывать, в частности:

---

<sup>46</sup> Kettunen, P., 2014. The Finnish Municipal Reform. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 11(1), pp. 55-70.

<sup>47</sup> Niskanen, W.A., 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.

<sup>48</sup> Kjaer, U., Hjalmar, U. and Olsen, A., 2009. *Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Danish 2007 Structural Reform as Case*. Saint Julian's (Malta): Contribution to the European Group of Public Administration (EGPA) conference "The Public Service: Service Delivery in the Information Age".

<sup>49</sup> Copus, C., 2006. British local government: A case for a new constitutional settlement. *Public Policy and Administration*, 21(2), pp. 4-21.

<sup>50</sup> Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S.I. and Bjurström K., 2016. What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004-13. In: Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. (eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis - National Trajectories and International Comparisons*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

\* Историческое отсутствие муниципальных слияний, которое может послужить недостающим фактором обоснования проведения реформы как таковой.

\* Защита местного самоуправления. Как известно, большинство из Европейских стран ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления (ECLSG), и эта ратификация является сильным гарантом независимости местного самоуправления. Следовательно, это влечет за собой трудности в реализации структурных реформ, так как политические аспекты местного самоуправления гораздо строже, в отличие от экономических.

• Наличие консенсусной демократии. В политических системах, где политическое принятие решений является более консенсусным, т.е. действует классическое правило ограничения большинства, можно было бы ожидать, что муниципальные слияния будут менее вероятными, поскольку они представляют собой довольно радикальную форму реформ.

К вышеперечисленным факторам, указанным в материалах доклада «Муниципальные слияния: теоретические соображения, практические доказательства и потенциальные последствия», необходимо добавить непринятие населением большинства стран процесса объединений муниципальных образований. Так, в случае проведения референдумов по территориальным реформам на местном уровне, такие реформы, как правило, не получают поддержки.

Яркая иллюстрация этого вывода попытка провести муниципальные слияния на Фарерских островах<sup>51</sup>, где система местного самоуправления из 51 небольших муниципалитетов, более половины из которых имеют население менее 1000 человек, оставалось неизменной с 1967 г. до начала 21-го века. В 1998 году комиссия по муниципальной реформе предложила в своем докладе число муниципалитетов сократить до 7-9 путем объединения. Вопрос объединения был отложен в 2012 году, когда на общенациональном референдуме о воле народа к слиянию муниципалитетов с 30 до 7 при 33 процентной явке избирателей, это предложение не получило поддержки большинства ни в одном из 30 муниципалитетов. Число муниципалитетов на Фарерских островах остается на уровне 30.

Несмотря на то, что небольшие единицы местного самоуправления имеют ряд преимуществ, основные из которых: большая способность учитывать местные особенности и запросы; существование так называемого "эффекта географической близости", т.е. уровень информации по себестоимости производства отдельных общественных благ и услуг выше на местном уровне; более широкое политическое участие избирателей на местном уровне, которое

---

<sup>51</sup> Структура муниципалитетов в Северо-западной части. Вызовы местной демократии, эффективное обеспечение и адаптационный потенциал. Отчет по проекту, поддержанному Программой арктического сотрудничества на 2012-2014 годы. Сентябрь 2014 года. Гретар Тур Эйтурсон, Эрик Глерсен, Виф Карлссон. Исследования Университета Акюрейри, пространственных Форсайт ГмбХ, университет Акюрейри-центр & Региональное Отделение в Западной Исландии.

косвенно ведет к повышению политической ответственности местных властей. В докладе, подготовленном Центром экспертиз реформы местного самоуправления, констатируется, что в последние годы большинство территориальных реформ, осуществляемых в европейских странах, были сосредоточены на самом низком муниципальном уровне и реализованы в десятке стран<sup>52</sup>. В докладе приводятся примеры таких реформ в странах Европы за последние два десятилетия и то, каким образом муниципальные реформы по объединению повлияли (или не повлияли) на верхний уровень власти с точки зрения территориальной организации районного/ уездного/ районного уровня и распределения функций. Такое исследование проводилось в связи с тем, что в ряде стран было декларировано намерение осуществить реформы и на более «высоких» уровнях государственного управления, однако на практике это не было реализовано.

В докладе приводя данные об административно-территориальной организации в странах Европейского Союза, констатируется следующее. В настоящее время сложно ответить на вопрос о том, какая система административно-территориальной организации в странах Европейского Союза наиболее распространена: трехуровневая (регион, субрегион, местное самоуправление) или двухуровневая (регион, местное самоуправление). Прежде всего, необходимо определить количество уровней: идет ли речь только о выборном местном (или региональном) правительстве, или также необходимо учитывать уровень, который может быть чисто административным с государственным управлением (и без выборного органа)? Также следует рассмотреть сложную архитектуру межмуниципальных учреждений, которая фактически образует отдельный уровень (например, как во Франции, Финляндии, возможно, также в Португалии).

Типичная территориальная архитектура зависит от размера страны. В нескольких небольших странах Европы есть только один уровень – "Бывшая Югославская Республика Македония", Мальта, Люксембург, Словения, Литва. Латвия и Эстония в последнее время тяготеют к такому же устройству, и трудно было бы ожидать там большего количества уровней. Если определять размер страны по ее населению, а не по ее территории, то в большинстве стран среднего размера доминирующей моделью является двухуровневая - Швеция, Норвегия, Дания, Нидерланды, Венгрия, Словакия, Чехия; также Греция, если принять во внимание их префектуры. Бывают и исключения. Болгария имеет один субнациональный уровень. Финляндия также может быть отнесена к категории одноуровневой системы, если не учитывать уровень межмуниципального сотрудничества. С другой стороны, Бельгия имеет 3 субнациональных уровня, и Австрия может рассматриваться таким же образом, если мы примем во внимание уровень (*bezirke*), который представляет государственную администрацию (не имеет выборного правительства).

---

<sup>52</sup> Доклад о муниципальном объединении и возможном влиянии на территориальную реформу верхних уровней власти. Страсбург, 14 ноября 2017 CELGR (2017) 4.

Положение группы более крупных стран можно охарактеризовать следующим образом:

Франция имеет трехуровневую систему с коммунами, департаментами и регионами. Однако сложную структуру французских институтов межмуниципального сотрудничества можно рассматривать как четвертый уровень, обычно расположенный между коммуной и департаментом. Следует иметь в виду недавнюю инициативу по упразднению уровня департамента. План провалился, но в будущем возможен к этой инициативе возврат. Как федеративное государство, Германия нетипична в этой группе. Однако немецкое устройство можно интерпретировать как трехуровневую систему с муниципалитетами, районами и землями. Италия имеет три уровня управления: коммуны, провинции и автономные районы. Однако малые коммуны все чаще дополняются межмуниципальными общинами, и следует помнить о недавней идее упразднения провинциального уровня. Польша с момента реформы 1998/1999 года имела три уровня - муниципалитеты, округа (повяты) и регионы. Существование окружного уровня оспаривается некоторыми экспертами, но конкретного плана их упразднения на данный момент нет. Румыния, которая несколько лет назад опустилась ниже 20-миллионного порога численности населения, имеет всего два уровня управления - относительно небольшие юдеты и муниципалитеты. Региональная реформа обсуждалась в течение некоторого времени, но пока не было принято никакого обязательного решения. Испания (которая также часто рассматривается как Федеративная система) имеет три уровня управления - коммуны, провинции и автономные районы. Великобритания, пожалуй, самый сложный случай, но ни в одной из ее частей на данный момент нет более чем 2-х уровней субнационального управления. В Северной Ирландии, Уэльсе и Шотландии существует два уровня (один из местных органов власти и регион Уэльса, Шотландии или Северной Ирландии). В Англии есть районы с одно и районы с двухуровневой (районной и окружной) системой, и нет систематического правила, которое помогло бы предсказать, какая из двух систем может быть найдена в данном месте.

В целом, в большинстве крупных европейских стран существует трехуровневая система; однако существуют исключения из этого правила; в некоторых странах средний уровень был недавно оспорен (например, во Франции и в меньшей степени в Польше).

Для исследователей проблем территориальной организации местного самоуправления представляет интерес материалы Доклада о том, закрепляется ли административно-территориальная структура государств-членов ЕС на законодательном уровне? Предусмотрена ли законом вся административно-территориальная структура страны: с указанием численности, состава и наименования регионов, субрегионов (районов) и общин? Определяется ли законодательная база в государствах-членах ЕС принципами административно-территориальной системы, порядком создания, ликвидации, изменения границ административно-территориальных единиц и их создания, в частности



субрегионов (районов); если да, то каким образом она осуществляется (в частности, в части установления и изменения границ)?

В Докладе приводятся примеры по странам ЕС. Так, в некоторых странах каждый уровень закреплён в Конституции (например, Албания, Румыния), иногда содержится перечень конкретных номеров и названий регионов, что значительно затрудняет осуществление любой территориальной реорганизации. Но в то же время это способствует стабилизации положения местных и региональных органов власти, что имеет свои положительные последствия. В других странах Конституция носит более общий характер и обеспечивает гибкость парламенту и правительству. Пример - Польша. В главе Конституции, посвящённой территориальной организации, прямо упоминается только уровень гмины (муниципалитета); глава не содержит перечня органов местного самоуправления, а после выполнения определенных условий позволяет изменить число или границы муниципальных образований. Однако, что касается других уровней власти, то в этой главе говорится: "другие уровни власти будут определяться парламентом". Эта оговорка возникла в результате политического компромисса в ходе подготовительной работы по принятию Конституции в 1997 году. Не было достигнуто консенсуса в отношении числа муниципальных уровней, поэтому была согласована весьма общая формулировка, чтобы не блокировать весь процесс принятия Конституции. Эта формулировка позволила перейти от двухуровневой к трехуровневой системе в 1999 году без внесения поправок в Конституцию. Гипотетически это также позволит осуществить дальнейшие изменения (например, упразднение округов) в будущем, если будет политическая воля.

Как представляется, отсутствие конституционных установлений о территориальных основах местного самоуправления, как следует из Доклада, позволяет органам государственной власти проводить территориальные реформы (объединения) публично-правовых образований в основном на муниципальном уровне.

В 2015 году Албания прошла через процесс радикального объединения муниципалитетов, сократив число своих муниципалитетов с 380 до 61. В стране насчитывается 12 регионов, советы которых не избираются напрямую, но состоят из представителей муниципальных органов власти. Вопрос о пересмотре региональной организации обсуждался в ходе подготовки муниципальной реформы. Однако этот вопрос был перенесен на неопределенное время. Австрия является федеративной страной, в которой организация муниципального уровня отличается от Земли к Земле. В 2015 году в Земле Styria (Штирия) была проведена реформа объединения. Между муниципалитетом и землями имеется промежуточное звено (*bezirke*), являющееся чисто административной единицей, в которой не проводятся выборы и не выбирается своих собственных должностных лиц. Объединение муниципальных образований не оказало прямого влияния на это промежуточное звено и, очевидно, не оказало влияния на субъекты федерации (земли).

В 2006 году в Дании была проведена комплексная реформа местного самоуправления, включающая как уровни территориальной организации, так и изменения в распределении функций и финансировании органов местного самоуправления. Помимо сокращения числа муниципалитетов с 271 до 98, 19 округов были заменены на 5 областей. Некоторые из прежних полномочий округов были переданы в ведение к укрупненным муниципалитетам. Основная функция, которая осталась у регионов, - в сфере здравоохранения.

В Англии структура местного самоуправления варьируется от района к району. В большей части Англии есть 2 уровня - графство и округ – с разделением между ними полномочий. В некоторых частях страны был создан один уровень местного самоуправления – “унитарные органы власти”, которые должны были заменить прежнее двухуровневое местное самоуправление. Они имеют функции, которые были распределены до изменений на два уровня. Этот процесс был в некотором роде реформой объединения, поскольку "унитарные власти" обычно больше, чем прежние единицы нижнего уровня – округа. Существует 55 "унитарных органов власти", главным образом в городах, городских районах и крупных городах.

Эстония долгое время пыталась стимулировать добровольное (или квази- добровольное) объединение общин. В период 1996-2014 годов было проведено 30 таких слияний, что привело к сокращению числа муниципалитетов с 254 до 213 (иногда в слиянии участвовали более двух муниципалитетов). На втором этапе (2017 год), количество муниципалитетов сокращено до 79. В Эстонии насчитывается 15 уездов - уездная государственная администрация, управляемая губернаторами (без выборного уездного правительства). Планировалось упразднить уезды местным правительством и центральной администрацией. Однако, это намерение не выполнено.

В Финляндии проводится непрерывная, поэтапная (или индивидуальная) реформа объединения, которая привела к сокращению числа муниципалитетов с 460 в 1990 году до 320 в 2014 году; планировалось достичь числа 100 муниципалитетов, но недавно эти планы были отменены. Финляндия имеет в основном один уровень территориальной организации, верхний уровень представляет собой сеть (иногда полуообязательных) учреждений межмуниципального сотрудничества. Муниципальный процесс объединения не оказал прямого влияния на верхний уровень.

Во Франции президент Олланд объявил о плане упразднения департаментов (уровень между регионами и коммунами) несколько лет назад. Однако план провалился, а количество регионов сократилось с 22 до 13 в 2016 году. Реформы на муниципальном уровне касаются новых институтов межмуниципального сотрудничества (которые все чаще берут на себя функции отдельных коммун), а не классических реформ объединения.

В Грузии реформа 2006 года просто упразднила самый низкий уровень организации местного самоуправления. Бывшие 65 районов стали самым низким уровнем местного самоуправления. В Германии территориальные реформы решаются каждой из земель самостоятельно. После 1990 года большинство муниципальных объединений было осуществлено в восточных

землях бывшей ГДР (Германская Демократическая Республика). В центре внимания территориальных реформ был муниципальный уровень. В целом число немецких муниципалитетов сократилось с 15978 в 1990 году до 11040 в 2014 году, при этом в некоторых землях проводились радикальные реформы, а в других почти ничего не изменилось. Количество районов также сократилось – с 426 в 1990 году до 294 в 2016 году. В дополнение к этому числу 107 городов особого статуса – с правами земли. В целом число муниципалитетов сократилось примерно на 30%; число округов изменилось в той же степени, в то время как число городов с особым статусом изменилось менее значительно (их число достигало 117 в 1998 году). Два особо значимых изменения в количестве городов были осуществлены в Саксоне в 2008 году и в Мекленбурге в 2011 году, где количество городов было сокращено на четыре. В обоих случаях реформа городского уровня проводилась в течение 10 лет после наиболее радикального этапа муниципальной реформы. В целом, сокращение числа муниципальных образований обычно предшествовало изменениям на уровне округов.

В Греции территориальная реформа состояла из двух этапов: первый был осуществлен в 1999 году, второй - в 2010 - 2011 годах. Первый касался только муниципалитетов первого уровня и не касался верхнего уровня. Вторым этапом касался 2-го уровня в плане функций: некоторые из прежних функций 2-го уровня были перераспределены между укрупненными муниципалитетами. В результате количество муниципалитетов первого уровня было сокращено с 5825 (до 1999 г.) до 325 (после 2010 г.), второго уровня – с 50 (до 1999 г.) до 13 (после 2010 г.), количество децентрализованной государственной администрации (префектур) было сокращено с 13 (до 1999 г.) до 7 (после 2010 г.).

До реформы 2014 года в Ирландии было 85 муниципальных и 29 окружных органов власти. После реформы - только 31 одноуровневый орган местного самоуправления. Ирландские регионы являются чисто административными единицами, не имеющими выборных органов власти.

В Италии продолжается делящаяся территориальная реформа, основная идея которой заключается в упразднении уровня провинций (между муниципалитетами и регионами). Сокращение числа муниципалитетов может являться «побочным эффектом». В некоторых регионах прежние функции провинций будут переданы учреждениям межмуниципального сотрудничества. В некоторых регионах (напр. Ломбардия, большая часть Южной Италии) существует явная оппозиция против упразднения провинций, и на данный момент трудно предсказать окончательный исход процесса реформ.

Латвия сократила число своих муниципалитетов с более чем 500 (527 непосредственно до реформы, но 573 за несколько лет до этого) до 118 в 2009 году. До реформы было также 33 единицы второго уровня (26 районов плюс 7 городов), но этот уровень был упразднен.

Территориальная реформа в "Бывшей югославской республике Македонии" сократила число муниципалитетов с 123 до 80 в 2002 году (после более раннего увеличения количества муниципалитетов с 34 до 123 в начале

1990-х годов). Будучи небольшой страной, "Бывшая Югославская Республика Македония" имеет одноуровневую структуру; поэтому нельзя отметить никакого прямого эффекта для верхнего уровня.

Нидерланды постоянно сокращают число своих муниципалитетов с 672 в 1990 году до 403 в 2014 году. В Нидерландах существует второй уровень государственного управления – 12 провинций, - который играет относительно скромную роль в предоставлении услуг (главным образом в области работы с молодежью). Видимых изменений на уровне провинций в результате объединения муниципалитетов не произошло.

В Норвегии идет масштабный процесс реформирования муниципальных образований. План предусматривал сокращение числа единиц верхнего уровня – округов, с 18 до 11. Решение об объединении округов было принято в парламенте в тот же день, что и решение об объединении муниципалитетов (8 июня 2017 года). Решение сосредоточено на слиянии округов, но не предполагает изменения в распределении задач. Более раннее решение (2015 год) предусматривало довольно скромный пересмотр распределения задач на подготовительном этапе реформы; кроме того, это решение больше касалось муниципалитетов, чем округов. Следует отметить, что решение о слиянии округов было принято против воли нескольких округов. Кроме того, результаты недавних общенациональных выборов, в ходе которых партии, выступающие против реформы, получили больше мест в парламенте, позволяют предположить, что некоторые решения о слиянии все же могут быть отменены.

В Швейцарии - аналогично Германии - решение о муниципальной территориальной организации принимают кантоны, являющиеся субъектами Федерации. После 1990 года почти в половине кантонов были проведены более или менее радикальные реформы по объединению, число муниципалитетов было сокращено с 2761 в 1990 году до 2352 в 2014 году. Этот процесс не затронул ни один верхний уровень власти (поскольку следующий уровень выше муниципалитета - кантон).

Таблица 2. Влияние на второй уровень государственного управления в ходе/после муниципальных реформ слияния

Страна	Изменения на втором уровне
Албания	Пока никаких изменений, рассматривается на будущее
Австрия	Влияние отсутствует
Дания	Параллельная реформа муниципального и окружного/регионального уровней
Англия	Некоторые новые «унитарные органы» заменили прежнюю двухуровневую структуру
Эстония	Планируется отмена верхнего уровня (государственного управления)
Финляндия	Один уровень муниципалитетов и учреждения

	межмуниципального сотрудничества. На верхний уровень влияние отсутствует (планировалась реформа 2-го (ведомственного) уровня, но отменена).
Грузия	Укрупненные муниципалитеты заменили прежний районный уровень
Германия	Сокращение числа округов с временным интервалом после муниципальной реформы
Греция	Сокращение государственных префектур одновременно со вторым этапом муниципальной реформы
Ирландия	Переход от двухуровневой структуры к одноуровневой
Италия	Планируется ликвидация губерний в ходе реформ, но окончательное решение еще не принято
Латвия	Верхний уровень упразднен после объединения муниципалитетов
Македония	Один уровень до и после реформы
Нидерланды	Отсутствие влияния на провинции
Норвегия	Планируется параллельное сокращение числа муниципалитетов и округов
Швейцария	Между муниципалитетом и кантоном отсутствует административно-управленческое подчинение

Приведенные данные о территориальных реформах в европейских странах позволяют сделать следующий вывод: несмотря на то, что эти реформы имеют некоторые отличия, в целом реформирование самым радикальным образом сказалось на местном самоуправлении, а еще точнее - на его нижнем уровне территориальной организации, самом близком к населению. Т.е. государственная власть в большинстве стран осуществила экономию бюджетных средств (экономию на масштабе) в основном на местном самоуправлении, т.к. реформировать всегда проще кого-то другого, чем себя, а запрет любых произвольных изменений статуса муниципалитетов закреплён на конституционном уровне лишь в некоторых странах<sup>53</sup>. В некоторых странах были проведены объединения части муниципальных единиц второго (более высокого) территориального уровня, например, слияние округов в Земле Саксония-Анхальт (Германия) в 2007 г.<sup>54</sup>

Практически во всех исследованиях делается вывод о том, что объединение муниципальных единиц как нижнего, так и второго уровня не

<sup>53</sup> Примож Певчин «Муниципальные слияния: теоретические соображения, практические доказательства и потенциальные последствия». / Материалы 8-й Международной научной конференции "Будущий мир к 2050 году" 1-3 июня 2017 года Пула, Хорватия. С.31-44.

<sup>54</sup> Себастьян Блесс, Феликс Розель. институт ifo, Дрезденский филиал «Слияние администраций округов - межнациональные доказательства фискальных и политических последствий» 2 июля 2018 года. / <http://hdl.handle.net/10419/180206>.

привело к положительным финансово-экономическим результатам. Однако, повлекло негативные политические результаты: снижение явки на выборах, получение правыми популистами дополнительной поддержки. Исследователи как финансовых, так и политических последствий слияний округов в различных институциональных системах (например, Австрия и Германия), учитывая разницу в реформах слияния округов в этих странах, приходят к выводу, что политические издержки явно перевешивают нулевые фискальные выгоды реформ по слиянию округов.

Как представляется, население весьма негативно относится к территориальным реформам, осуществляемым на нижнем уровне местного самоуправления, т.к. это самая близкая к населению власть. Исследователи обращают внимание, что с одной стороны, решения на местном уровне должны основываться на знании местных условий и необходимости достижения гармонии с местным населением. С другой стороны, очень маленькие или "слишком" маленькие местные единицы часто имеют организационные проблемы и проблемы экспертных знаний, необходимых для принятия рациональных решений. Проблема состоит в том, чтобы определить оптимальный размер муниципалитета, или скорее – «оптимальную малость», и это очень актуальный вопрос<sup>55</sup>. Для определения размера муниципального образования в исследовании используются три показателя: численность населения, площадь и степень урбанизации.

В докладе Демократия в северных странах Совета Министров Северных стран (Demokratiutvalget 2005) утверждалось, что стало очевидным, что структурные изменения и реформы в отношениях между государством и местным уровнем имели непредвиденные последствия для местных демократически избранных органов. Большой упор при проведении реформ в Скандинавских странах делался на эффективность, меньше на демократию и самоуправление, что повлекло негативные последствия реформ. Роль местного политика следует рассматривать как школу демократии, а значит и количество избранных представителей должно скорее увеличиваться, чем уменьшаться (Demokratiutvalget 2005, с. 51-59).

Исследования результатов слияний муниципалитетов, осуществленных в Исландии в 1990-е годы, где 37 муниципалитетов были объединены в 7 муниципалитетов в период с 1994 по 1998 год, выявили некоторые четкие закономерности последствий. Люди проявляли недовольство своим нынешним положением в связи с утратой потенциала влияния на принимаемые решения и возможности установления контакта с избираемыми представителями в местные органы власти. Демократические дефициты были отчетливо видны на

---

<sup>55</sup> Структура муниципалитетов в Северо-западной части. Вызовы местной демократии, эффективное обеспечение и адаптационный потенциал. Отчет по проекту, поддержанному Программой арктического сотрудничества на 2012-2014 годы. Сентябрь 2014 года. Гретар Тур Эйтурсон, Эрик Глерсен, Виф Карлссон. Исследования Университета Акюрейри, пространственных Форсайт ГмбХ, университет Акюрейри-центр & Региональное Отделение в Западной Исландии.

периферии «территории». С коммунальными службами ситуация была не столь драматичной. В исландском случае ясно обнаруживаются признаки того, что при объединениях больше внимания уделяется эффективности управления, чем демократии.

В 2006 году, незадолго до Великой муниципальной реформы в Дании, датские политические ученые опубликовали антологию<sup>56</sup>. Результаты показывают четкую отрицательную корреляцию между размером муниципалитета и несколькими показателями демократии, такими как доверие, участие в голосовании и участие в политических совещаниях<sup>57</sup>.

В другом исследовании, представленном в этой книге, Нергаард-Петерсен и Кристенсен не нашли корреляции между муниципальным размером и представительством - то есть в больших муниципалитетах избиратели различных социальных групп использовали свой потенциал для участия в демократических процессах<sup>58</sup>.

Датский политолог Курт Ульберг рассмотрел экономические последствия реформы в Дании. Его результаты заключаются главным образом в том, что ожидаемая экономия от обширной реформы объединения вообще не была получена через три года после реформы. Он дает четыре возможных объяснения: а) ожидания были слишком высоки, б) модели, используемые для расчета административных расходов в связи с более высокой степенью децентрализации, с) большими по размеру муниципалитетами, на самом деле, дороже управлять и d) пытаюсь оправдать все ожидания, связанные с реформой, муниципалитеты создали административные компетенции, которые оказались дороже, чем ожидалось<sup>59</sup>.

В 2011 г. Лассен и Серрицлев провели исследование корреляции между размером юрисдикции и местной демократией<sup>60</sup>. Используя датскую структурную реформу в качестве примера, они искали доказательства внутренней политической эффективности. Внутренняя политическая эффективность означает, что граждане считают, что они компетентны понимать и вносить свой вклад в принятие политических решений. Под внешней политической эффективностью они подразумевают то, что граждане чувствуют, что государственные органы реагируют на их требования.

---

<sup>56</sup> Blom-Hansen, Jens, Elklit, Jørgen and Serritzlew, Søren (eds.) (2006): *Kommunareformens konsekvenser*. Århus. Academica.

<sup>57</sup> Juul-Madsen, Lene and Skou, Mette Haugaard (2006): *Kan man lægge kommuner sammen uden omkostninger for lokaldemokratiet?* In: Blom-Hansen, Jens, Elklit, Jørgen and Serritzlew, Søren (eds.) (2006): *Kommunareformens konsekvenser*. Århus. Academica.

<sup>58</sup> Nørgaard-Petersen, Jakob and Christensen, Morten Heegaard (2006): *Repræsenteres vælgerne i de nye kommuner?* In: Blom-Hansen, Jens, Elklit, Jørgen and Serritzlew, Søren (eds.) (2006): *Kommunareformens konsekvenser*. Århus. Academica.

<sup>59</sup> Houlberg, Kurt (2011): *Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen I Danmark – sandede eller tilsandede*. I *Scandinavian Journal of Public Administration* 2011 (15:1) (p. 41-61).

<sup>60</sup> Lassen, David and Serritzlev, Søren (2011): *Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform*. In *American Political Science Review*. Vol. 105, No. 2 May 2011 (p. 238-258).

Среди их выводов было и то, что с точки зрения населения более крупные муниципальные образования создавались для получения экономии, но при этом значительно снизилось качество демократического порядка.

Результаты исследований показывают, что структурные территориальные реформы за счет укрупнения муниципальных образований - это вопрос баланса между экономией на масштабе и местной демократией. Эти исследования в основном показали, что слишком большой акцент на поиске экономии за счет масштаба может иметь негативные последствия не только политические, но и экономические.



### §3. Особенности установления статуса метрополитенских округов (агломераций) на урбанизированных территориях во Франции и некоторых зарубежных странах

Теоретические и практические проблемы трансформации территорий муниципальных образований в последнее время приобрели особую значимость в связи с попытками обоснования необходимости ликвидации, слияния, разделения существующих муниципальных образований, территории которых предполагается включить в «проектируемые» границы городских агломераций.

Актуальность этого направления исследований связана с необходимостью научного обоснования рациональной и эффективной системы управления городскими агломерациями и мегаполисами в Российской Федерации. Научное обоснование места и роли городских и сельских муниципалитетов в системе управления мегаполисами и агломерациями не разработано не только в Российской Федерации, несмотря на декларируемые в правительственных документах цели перспективного развития агломераций в качестве локомотивов модернизации и инновационного развития страны. Проблемы комплексного развития мегаполисов и роли муниципалитетов в их социально-экономическом развитии находятся в настоящее время в центре внимания зарубежных ученых и специалистов, занимающихся региональным развитием, экономистов, географов, юристов. И в зарубежных, и в отечественных исследованиях до сих пор не сложилось общепризнанных характеристик агломерации.

В рамках проводимого исследования трансформации территорий муниципальных единиц главное значение имеет проблема сохранения (либо ликвидации) статуса территории, как территории подчиненной органам местного самоуправления. Эта проблема по существу трансформируется в проблему выбора и реализации способа управления выделенной агломерацией с юридически установленными границами, что само по себе является не простой задачей. Глобальная задача управления агломерацией трансформируется в комплекс сложных первоочередных задач, в ряду которых в настоящее время, как представляется, главными являются задачи:

а) определения управленческих и правовых процедур формирования организационной структуры управления агломерацией, определения основного субъекта управления агломерацией;

б) нахождения способов правового определения статуса стратегии развития конкретной агломерации в системе нормативных правовых актов Российской Федерации.

Исследованию различных проблем и аспектов развития агломераций посвящены многочисленные публикации экономистов, географов, юристов. Особую актуальность, теоретическую и практическую значимость «агломерационные» проблемы приобрели в связи с утверждением Правительством Российской Федерации в начале 2019 года Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Анализ показывает, что в Российской Федерации существуют две четко обозначившиеся тенденции: формирование муниципальных единиц, представляющих из себя мини городские агломерации, и попытки построения механизмов управления агломерациями на основе межмуниципального сотрудничества. В первом случае все проблемы развития городской агломерации считаются формально разрешенными одним лишь фактом создания централизованной муниципальной единицы. К таковым могут быть отнесены мини агломерации, например сформированные в Московской области (Химкинская, Домодедовская, Балашихинская, Электростальская и др.), а также муниципальные единицы, сформированные в виде городских округов – в некоторых административных центрах субъектов Российской Федерации. Старту такой практики во многом способствовало принятие решения в 2014 году о включении обширных территорий Московской области в состав города Москвы и образование Большой Москвы. В Московской области были образованы Большая Балашиха, Большой Электросталь. Попытки формирования агломераций на иерархической основе предпринимаются в Иркутской, Свердловской, Пермской областях и других регионах России. Примером попыток создания межмуниципальных структур и квазиагломераций с сохранением (вхождением) муниципальных единиц в состав территории основного муниципального образования (ядра) – городского округа является Большой Челябинск – Горный Урал.

И в том и в другом случае, как представляется, основные проблемы регулирования роста и эффективного управления деятельностью агломераций не могут быть разрешены на этом уровне государственного управления. Требуется разработка и научное обоснование на федеральном уровне архитектурно-градостроительных концепций развития агломераций, а затем принятие управленческих и законодательных решений. К сожалению, в утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года лишь фиксируется наличие уже сложившихся агломераций и предпринимаются попытки, в рамках выделенного первого подхода, на нормативном уровне закрепить создавшееся положение. В Стратегии даются характеристики двух типов агломераций. Для примера приведем эти характеристики. Крупная городская агломерация - совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек - 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Крупнейшая городская агломерация - совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. В Стратегии констатируется, что в Российской Федерации сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших

городских агломераций.

В характеристиках содержится два ключевых понятия, которые не определены ни в Стратегии, ни в законодательстве Российской Федерации. К таковым относятся определения «населенный пункт» и «территория» между населенными пунктами. Без определения этих понятий не удастся корректно и обоснованно установить границы агломераций. Без этих понятий границы агломераций могут быть установлены только «явочным» порядком через перечисление муниципальных единиц, входящих в состав агломерации. Употребление определения «городская» формально не обосновано, поскольку в состав населенных пунктов могут входить и городские, и сельские населенные пункты, а территория между ними может являться сельской территорией и существенно (на порядок и более) превышать территорию городских населенных пунктов. Констатация совместного использования инфраструктурных объектов, наличия интенсивных экономических, в том числе и трудовых, и социальных связей не обоснована. Еще более запутывает и делает неопределенным практически весь текст концепции определение сельской территории, данное в Стратегии: сельская территория - территория сельского поселения и межселенная территория.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в 3-месячный срок должно было представить в Правительство Российской Федерации проект плана реализации Стратегии. Однако План по реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации № 3227-р только 27 декабря 2019 года<sup>61</sup>.

В рамках обозначенных выше двух задач представим типичные выводы и рекомендации российских авторов, подготовленные на основе анализа российских и зарубежных публикаций о теоретических аспектах и практике организации управления агломерациями в иностранных государствах<sup>62</sup>. Так

---

<sup>61</sup> Отметим, что Советом Федерации еще 23 июля 2020 года (Постановление Совета Федерации от 23 июля 2019 года № 331-СФ) было рекомендовано Правительству Российской Федерации ускорить утверждение плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года.

<sup>62</sup> 1. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Регионы: управление и развитие. 1997. № 2. С. 73–80. 2. Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт. Серия «Современный муниципалитет» / Под ред. Е.В. Гриценко, Э. Маркварта, В.П. Мохова. Пермь-Санкт-Петербург, 2014. – 528 с. 3. Правовое регулирование местного самоуправления: состояние, проблемы, направления совершенствования. Аналитический доклад. Институт современного развития. М., 2008. 4. Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 28 – 35. 5. Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30. 6. Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / Пермский национальный исследовательский политехнический университет; Под ред. Е. В. Гриценко, Э. Маркварта, В. П. Мохова. - Пермь: Изд-во ПНИПУ, 2014.

проф. Гриценко Е.В.<sup>63</sup> выделяет 6 моделей управления агломерациями, рассматривая их в исторической ретроспективе: 1) Модель единого муниципального образования, называя ее унитарной (централизованной) моделью (Лос-Анджелес (1909 - 1914 годы), Торонто (1996 - 1998 гг.), Виннипег (1972 год), Эдмонтон (1947 - 1980 годы), Шанхайская городская агломерация, Луисвилл (Кентукки, США) ; 2) Договорная децентрализованная модель (Нью-Йорк, Большой Чикаго, Буэнос-Айрес); 3) Двухуровневая модель управления с наделением агломерации статусом муниципального образования при сохранении в границах агломерации статуса ранее существовавших муниципалитетов (Страсбург, Франция); 4) Модель "совместной администрации" (разновидность модели двух уровневой модели № 3, Большой Стокгольм и Большой Монреаль); 5) Модель «региональной агломерации», управление которой осуществляется региональными властями (Большой Мельбурн в штате Виктория (Австралия). 6) 6. Государственно-муниципальная система управления агломерацией применяется в городах - субъектах федерации (Берлин, Гамбург, Бремен, с оговорками - города федерального значения Российской Федерации (Москва и Санкт-Петербург).

Авторы работы<sup>64</sup> выделяют четыре основные модели управления агломерацией: 1) поглощение/объединение муниципалитетов; 2) развитие межмуниципального сотрудничества; 3) внедрение надмуниципальных органов управления; 4) участие региональной власти в делах местного самоуправления. Эта типизация в целом также не противоречит классификациям агломераций, предлагаемых другими авторами.

При этом Е.В. Гриценко отмечает, что выделенные модели «носят в определенной степени условный и упрощенный характер, практическое воплощение любой модели связано с отклонениями от идеальной схемы», а «практика организации управления в городских агломерациях в каждой стране предопределяется ее географическими особенностями, историческими традициями, особенностями ее государственного устройства, построения и развития муниципальных систем».

Оставляя за рамками рассмотрения анализ критериев, на основе которых были выделены эти типовые модели, обратим внимание на последние замечания. Именно они и являются ключевыми и при типизации моделей, и при анализе моделей управления агломерациями, и при подготовке рекомендаций для практической организации управления агломерациями в Российской Федерации. Ниже будут представлены результаты краткого анализа законодательства Франции, которые позволяют представить некоторые

---

<sup>63</sup> Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.

<sup>64</sup> Павлов Ю. В., Королева Е. Н., Лабзин А.В. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования. Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент 17 (4). 2018. С. 576–610.

существенные «детали» управления агломерациями и формирования нормативной правовой основы в унитарном государстве – во Франции.

Здесь же отметим, что, например, в Швейцарии в принятой в 2012 году концепции пространственного развития<sup>65</sup> для развития городских агломераций не предусмотрена подготовка никаких правовых актов. Более того, в самом документе отмечается, что он не является правовым документом. Правительственным структурам, кантонам, округам и коммунам предложено учитывать положения этого документа при принятии решений в рамках их полномочий.

В Российской Федерации напротив пунктом 1 «Социально-экономическое развитие крупных и крупнейших городских агломераций» раздела IV «Обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста Российской Федерации» Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации предусмотрены не только разработка проектов федеральных законов о городских агломерациях (март 2020 года), о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества (сентябрь 2020 года), но и Подготовка предложений по организационно-финансовому обеспечению реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций (декабрь 2020 года). На декабрь 2021 года намечена разработка не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций.

А.Н. Швецов<sup>66</sup>, ссылаясь на предложенную Е.В. Гриценко типизацию моделей управления агломерациями, полагает, что «в России стоит принципиальный выбор между двумя вариантами: «жесткого объединения» (с ликвидацией муниципальных единиц) и «мягкой интеграции» (с сохранением муниципальных единиц, предусматривающий договорный характер взаимодействия в рамках агломерации). Действительно по большому счету, если включать в модели управления органы государственной власти и органы местного самоуправления, то в любой стране существуют только два этих варианта. Речь идет, прежде всего, о судьбе и формах территориального самоуправления в каждой из двух моделей агломерации.

И в том и в другом случае необходимо определить территориальные границы действия, в первом случае (жесткого объединения) административных структур, осуществляющих функции местного самоуправления, и во втором случае органов местного самоуправления, решающих вопросы местного значения. Распространение практики территориальных преобразований последних лет в Московской области (на территории которой фактически много десятилетий назад образовалась самая крупная в России Московская

---

<sup>65</sup> Документ размещен на сайте Бундесрата Швейцарии. Режим доступа: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/raumkonzept-schweiz.html>.

<sup>66</sup> Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30.

агломерация) вызывает обоснованное беспокойство экспертного сообщества (см. §6) по поводу эффективности и целесообразности территориальных преобразований на местном уровне.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года поставлена амбициозная задача обеспечить сбалансированное пространственное развитие территорий, входящих в состав крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, за счет содействия межмуниципальному взаимодействию в целях формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики, решения общих социально-экономических проблем, в том числе инфраструктурных и экологических.

К числу крупнейших и крупнейших городских агломераций отнесены<sup>67</sup> агломерации с административными центрами субъектов Российской Федерации и городами: г. Владивосток, г. Волгоград, г. Воронеж, г. Екатеринбург, г. Иркутск, г. Казань, г. Краснодар, г. Красноярск, г. Набережные Челны - г. Нижнекамск, г. Нижний Новгород, г. Новосибирск, г. Омск, г. Пермь, г. Ростов-на-Дону, г. Самара - г. Тольятти, г. Тюмень, г. Челябинск, г. Уфа, г. Санкт-Петербург и города Ленинградской области, входящие в Санкт-Петербургскую городскую агломерацию (в том числе гг. Гатчина, Всеволожск и прочие), г. Москва и города Московской области, входящие в состав Московской агломерации, с численностью населения более 100 тыс. человек - гг. Балашиха, Подольск, Химки, Королев, Мытищи, Люберцы, Электросталь, Красногорск, Коломна, Одинцово, Серпухов, Щелково, Домодедово, Орехово-Зуево, Раменское, Жуковский, Пушкино, Долгопрудный, Сергиев Посад, Ногинск, Реутов.

К следует из положений Стратегии, для решения задач развития агломераций предполагается использовать механизмы межмуниципального сотрудничества. Использование подобных механизмов юридически закреплено в законодательстве Франции. Представим результаты анализа некоторых законодательных актов Франции о системе территориальной организации местного самоуправления (публичных территориальных коллективов - коммун) на урбанизированных территориях (в метрополиях): Кодекса территориальных коллективов ( и Градостроительного кодекса (Кодекса «урбанизации» - Code de l'urbanisme)<sup>68</sup>.

К 2018 году во Франции были образованы на основании Главы VII «Метрополия» Части пятой Кодекса территориальных коллективов 21 метрополия и одна метрополия с особым статусом – метрополия Лиона. В метрополию Лиона входят 59 коммун. Метрополии в соответствии со статьей L5217-1 Кодекса являются учреждениями межкоммунального сотрудничества с собственным налоговым режимом. В статье L5217-1 Кодекса определяется, что метрополия является публичной структурой межкоммунального

<sup>67</sup> Приложение № 3 Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года.

<sup>68</sup> Электронный ресурс: <https://www.legifrance.gouv.fr/>. Дата обращения 15.12.2019 года.

сотрудничества, которая объединяет коммуны на основе взаимного интереса в одно сообщество, не допускающее в его границах анклавных территорий коммун, не входящих в это сообщество. В определении указываются цели создания такого сообщества: совместная разработка и осуществление проектов обустройства территории, развития в сфере экономики, экологии, образования, культуры и социального развития.

Следует особо отметить, что термин «метрополия», несмотря на то, что метрополии придан статус публичной структуры межкоммунального сотрудничества в результате последних территориальных реформ 2014 года, в кодексах Франции используется широко и уже много лет<sup>69</sup>. Примечательно, что в статье L2511-1 указывается, что деятельность Парижа, коммун Марселя и Лиона регламентируется положениями, которые применяются к коммуна, за исключением положений, которые специально выделены в Кодексе (статьи о статусе мэра и некоторые другие).

В чем состоят главные особенности организации деятельности метрополий?

Первое. Исходя из целей – это особый объем компетенции, полномочия по реализации которой передаются коммуна, входящими в метрополию, органам управления метрополией и реализуются ими на всей территории метрополии. Компетенция метрополии формируется также на основе соглашений между метрополией, регионом и департаментами. Метрополия Лиона наделена Кодексом территориальных коллективов особым статусом. Компетенция метрополии Лиона установлена в статьях L3641-1, L3641-9, L5217-2. Кроме того, Государство может делегировать на основе соглашения с метрополией по ее предложению полномочия в жилищной и иных сферах в случае, если в метрополии разработана местная программа в соответствующей сфере (статья L5217-2). Для реализации полномочий в соответствии с передаваемыми вопросами в ведение метрополии передаются финансовые и материальные ресурсы. Таким образом, метрополия по составу компетенции, финансовым и материальным возможностям становится сопоставимой с возможностями региона и тем более департамента. Отметим, что существующий порядок формирования компетенции метрополии не может выступить даже неким отдаленным прототипом возможного порядка формирования компетенции российских агломераций и в силу очевидных конституционных ограничений, и в силу отсутствия опыта межмуниципального сотрудничества, и в силу все больше набирающих устойчивость тенденций централизации управления, ликвидации базового поселенческого уровня местного самоуправления. Перечень объективных и субъективных обстоятельств может быть продолжен и нуждается в обстоятельном анализе, в том числе в сопоставлении с опытом законодательного регулирования развития агломераций в других странах Европы и мира. Можно сформулировать лишь одну из гипотез о невозможности в России наделения мегаполисов (в случае

---

<sup>69</sup>В законодательстве Франции, несмотря на использование несколько десятилетий термина «агломерация», отсутствует его определение.

если они приобретут какой-либо административно-правовой статус) столь широкой компетенцией и ресурсами, как это сделано во Франции. Причины в данном случае очевидны: такая концентрация полномочий будет сопоставима с объемом полномочий субъекта Российской Федерации и будет противоречить устойчивой тенденции концентрации властных полномочий на федеральном уровне.

Второе. Отдельного рассмотрения и анализа заслуживает порядок принятия управленческих решений в сложной системе управления метрополий, особенно в метрополиях Парижа, Марселя и Лиона, в центральных коммунах (городов Парижа, Марселя и Лиона) которых действуют муниципальные округа. Здесь же отметим, что решения на уровне метрополии принимаются коллегиально с участием представителей всех коммун, входящих в состав метрополии. Коммуны не утрачивают своего статуса территориального коллектива. Коллегиальные органы метрополии формируются пропорционально численности населения коммун. Каждая из коммун имеет не меньше одного голоса.

Третье. Анализ положений Кодекса показывает, что метрополия, хотя и причисляется к известным во Франции структурам межмуниципального статуса, однако именуется сообществом. В статистических данных метрополии выделяются особо и не относятся к межмуниципальным объединениям.

В Градостроительном кодексе (Кодексе «урбанизации») Франции в отношении развития территорий агломераций установлены следующие положения о территориальном планировании.

1. Обязательность согласования планов развития территорий коммун, межкоммунальных объединений и метрополий. Установлены процедуры согласования.

2. Требования к планам территориального развития коммун, межкоммунальных объединений и метрополий, в том числе обязательность учета требований Экологического кодекса Франции.

3. Иерархия планов территориального развития и очередность их согласования.

4. Установлен перечень случаев пересмотра утвержденных планов территориального развития. Для некоторых случаев установлен допустимый срок возможного изменения, не менее чем в 10 лет.

В Кодекс «урбанизации», наряду с такими субъектами территориального планирования как территориальные коллективы и государство, введены города и населенные пункты.

В заключение особо отметим, что в предмет регулирования Кодекса «урбанизации» Франции в сопоставлении с Градостроительным кодексом Российской Федерации не включена сфера строительной деятельности. Эта сфера регулируется весьма объемным Строительным и жилищным кодексом (Code de la construction et de l'habitation).



#### §4. Общефедеральные отраслевые и региональные аспекты в территориальной организации местного самоуправления

Как известно, юридические проблемы соотношения административно-территориального устройства и территориального устройства местного самоуправления до сих пор остаются дискуссионными в конституционном и муниципальном праве.

В политико-правовой сфере среди исследователей сформировался практически устойчивый консенсус по таким вопросам, как необходимость правовой регламентации системы административного территориального устройства субъектов Российской Федерации, единообразного установления в Российской Федерации административного статуса населенных пунктов и других административно-территориальных единиц (районов, округов и др.), взаимного правового согласования процедур трансформации муниципальных территориальных единиц и административных территориальных единиц. Очевидны, в том числе, и после известных постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционно-правовые проблемы, которые препятствуют их разрешению, поскольку отсутствие упоминания вопросов административного территориального деления в перечне вопросов ведения в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации делает невозможным, как считают многие эксперты, в настоящее время принятие федерального закона об административном территориальном делении Российской Федерации.

Подобная трактовка правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации все чаще рассматривается специалистами, экспертами, политиками и, что особенно важно для практики, судами судебной системы Российской Федерации не только как конституционно разрешенная, но и доктринальная.

Однако в конституционно-правовой, муниципальной правовой, административно-правовой практике, да и в целом в практике государственного (и федерального, и регионального) и муниципального управления в течение многих лет, начиная с постсоветского периода, подобная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в широком толковании о том, что нормативное правовое регулирование вопросов административно-территориального устройства, во-первых, относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации, и, во-вторых, их решение является исключительной прерогативой субъектов Российской Федерации, не находит подтверждения.

Приведем результаты краткого анализа практики нормативного правового обеспечения государственной политики в сфере территориальной организации местного самоуправления с учетом федеральных отраслевых и региональных приоритетов развития страны (программ устойчивого развития сельских поселений, малых исторических городов, ЗАТО, наукоградов, в том числе на основе анализа ФЦП и ГЦП и других документов исполнительной власти). Представление результатов такого анализа в настоящем параграфе дается в части соотношения реально устанавливаемого статуса и наименований

административно-территориальных единиц на федеральном уровне в законодательстве и в нормативных правовых актах исполнительной власти.

Так, обратимся к федеральным законам. Административно-правовой статус ЗАТО, наукоградов, городов федерального значения, территории Сколково, городов-героев, городов воинской славы и др. устанавливается на федеральном уровне. Более того, тип и территориальный статус муниципальной единицы и в целом особенности организации местного самоуправления устанавливаются на конституционном уровне и в федеральном законе. Несмотря на то, что формально в федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах речь идет лишь об особенностях организации местного самоуправления, субъекты Российской Федерации не могут предопределять и изменять административно-правовой статус таких территорий и населенных пунктов.

В соответствии с положениями Главы 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Особенности организации местного самоуправления» определены 9 типов населенных пунктов и территорий.

1. Статьей 79 определено, что в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Статус города федерального значения Москвы регулируется также федеральным законом о столице. В Конституции Российской Федерации определено, что город Москва является столицей России.

2. В статье 80 определено, что особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях устанавливаются федеральными законами.

Причем не зависимо от административного правового статуса населенного пункта и территории, являющихся ЗАТО, закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами.

3. Аналогичные нормы определения статуса установлены для наукоградов в статье 81. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом. Наукограды являются городскими округами.

Далее федеральным законом устанавливаются положения, которые императивно должны быть учтены при организации местного самоуправления на территориях, которые имеют федеральное значение.

4. В статье 82 определено, что особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории.

5. В статье 82.1. установлены особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утверждается Правительством Российской Федерации.

6. Правомочность введения в Федеральный закон в 2010 году статьи 82.2

«Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково»<sup>70</sup> до сих пор остается дискуссионной, также как и в 2015 году статьи 82.5 «Особенности организации местного самоуправления на территории свободного порта Владивосток»<sup>71</sup>.

Особо необходимо остановиться на анализе административно-правового и муниципального правового статуса «Сколково». В современных исследованиях не уделяется внимание анализу правовой обоснованности принятия закона в части ограничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления на территориях, подпадающих под их юрисдикцию. В работах обращается лишь внимание на правовой статус участников проекта «Сколково» как субъектов инновационной и модернизационной деятельности, на режим использования земельных участков, проблемы регулирования градостроительной деятельности, анализируется система льгот и преференций и др.<sup>72</sup> Однако, прецедент, созданный принятием указанных выше Федеральных законов и особенно Федерального закона от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково», столь значим для развития местного самоуправления, что требует более пристального внимания научной общественности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации властные полномочия осуществляются на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а властные полномочия органов местного самоуправления - в пределах территорий городских и сельских поселений, а также на иных территориях. В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3). Одним из основных политических прав граждан Российской Федерации является право участия в выборах и избрания в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Территория Сколково частично выведена из-под юрисдикции органов государственной власти Московской области, и на эту территорию не распространяется почти полностью юрисдикция органов местного самоуправления муниципального

---

<sup>70</sup> Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра Сколково» устанавливаются Федеральным законом «Об инновационном центре «Сколково».

<sup>71</sup> Особенности осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления на территории свободного порта Владивосток устанавливаются Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

<sup>72</sup> См., например: 1. Ерёменко В.И. Об инновационном развитии экономики Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2010. № 12. С. 1-20. 2. Анисимов А.П., Земляков Г.Л. Правовой режим земель инновационного центра «Сколково»: вопросы теории // Современное право, 2011, № 2. С. 44-49. 3. Цимерман Ю.С. Роль государства в инновационном проекте «Сколково» // Право и экономика. 2011. № 1. С. 4-13. 4. Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. 5. Грибанов Д.В. Взаимодействие экономики и юриспруденции при исследовании проблем инновационной деятельности // Российский юридический журнал, 2011, № 1.

района и поселения. В Федеральном законе содержатся непосредственные нормы о наделении полномочиями органов местного самоуправления структур управления «Сколково», которые формируются не путём избрания, как это предусмотрено федеральным законодательством о местном самоуправлении и федеральным избирательным законодательством, а в особом порядке. Именно структуры управления «Сколково» будут осуществлять на выделенной территории полномочия органов публичной власти – органов местного самоуправления. Таким образом, граждане Российской Федерации на территории инновационной зоны «Сколково» оказываются ограничены в правах, установленных Конституцией Российской Федерации. Допускается ли Основным законом такое ограничение прав?

Следует отметить, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года № 154-ФЗ содержатся положения об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации (абз. первый части 1 статьи 12). В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускалось ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом (абз. второй части 1 статьи 12). Это положение корреспондировало с нормой, установленной частью 3 статьи 53 Конституции Российской Федерации о возможности ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, права и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Аналогичная норма содержится в части 3 статьи 3 Федерального закона № 131-ФЗ наряду со статьёй 82.2. «Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково», которая содержит отсылочную норму к федеральному закону «о Сколково». Нормы же федерального закона «о Сколково» не соответствуют ни конституционным положениям, ни положениям части 3 статьи 3 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». То есть, при неизменных конституционных положениях о территориальной организации местного самоуправления в действующем Федеральном законе 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» присутствуют две принципиально несовместимые нормы.

Представляется, что с формально юридической точки зрения необходимость формирования инновационной зоны «Сколково» не обусловлена защитой конституционных прав граждан, а потому и внесённые изменения в Федеральные законы, ограничивающие юрисдикцию субъекта Российской Федерации и почти полностью ликвидирующие юрисдикцию органов местного самоуправления на территории инновационной зоны «Сколково», не достаточно обоснованы с конституционно-правовой точки зрения. В подтверждение этой позиции следует обратить внимание на

правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, сформированную ещё в постановлении по Удмуртскому делу<sup>73</sup>: при любом решении вопроса о территориальной организации власти население городских, сельских поселений и других территорий не должно было лишено конституционного права на осуществление местного самоуправления, то есть права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Таким образом, необходима конституционно-правовая оценка Конституционным Судом Российской Федерации положений федеральных законов о создании и обеспечении функционирования территориально обособленных комплексов инновационного центра «Сколково», в городе Сочи, во Владивостоке в части выведения территорий муниципальных образований полностью или частично из-под юрисдикции органов местного самоуправления.

7. Особенности организации местного самоуправления на территориях опережающего социально-экономического развития (статья 82.3) устанавливаются Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», а особенности организации местного самоуправления на территориях инновационных научно-технологических центров (статья 82.4) устанавливаются Федеральным законом «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В перспективе формирование на федеральном уровне особых экономических зон (ОЭЗ) и зон территориального развития способно оказать существенное влияние на формирование административного территориального устройства в субъектах Российской Федерации. Одним из направлений такого формирования может явиться практика фиксации особого статуса населенных пунктов существующих или создаваемых в пределах территории особых зон, создаваемых на основе решений федеральной исполнительной власти. Примером такой практики может служить система нормативных правовых актов регионального уровня и управленческих решений, принятых в Республике Татарстан, по установлению статуса города Иннополис с населением около 400 человек, расположенного на территории особой экономической зоны технико-внедренческого типа «Иннополис» в пределах Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан на земельных участках, определяемых соглашением о создании особой экономической зоны. Город Иннополис также наделен Законом Республики Татарстан в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статусом муниципальной единицы.

Изменениями, введенными Законом Республики Татарстан от 13 декабря 2014 года № 115-ЗРТ в Закон Республики Татарстан от 31 января 2005 года № 19-ЗРТ «Об установлении границ территорий и статусе муниципального

---

<sup>73</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П по делу «О проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

образования «Верхнеуслонский муниципальный район» и муниципальных образований в его составе», установлены границы территории муниципального образования «город Иннополис», входящего в состав муниципального образования «Верхнеуслонский муниципальный район» и состоящего из города Иннополис и прилегающих к нему территорий. Город Иннополис наделен статусом городского поселения.

Фиксация статуса административно-территориальных единиц на федеральном уровне в ОКАТО является формальной и по существу следует за изменением статуса административно-территориальных единиц в законах субъектах Российской Федерации и лишь только фиксирует эти изменения. Федеральные потребности сохранения, изменения и в целом совершенствования статуса административно-территориальных единиц не учитываются. Сложившаяся практика порождает необходимость внесения изменений в административно-территориальную структуру управления на федеральном уровне лишь потому, что статус административно-территориальной единицы изменен, исходя из потребностей регионального законодателя.

Так, например, формирование территориальных органов Министерства внутренних дел обосновано выведено «из-под влияния» законодательных решений на региональном уровне. Однако такую практику нельзя признать рациональной и удобной с точки зрения взаимодействия территориальных структур МВД с гражданами.

Система регистрации юридических лиц в целом следует за наименованиями административно-территориальных единиц, фиксируемых в ОКАТО. Однако и такую практику нельзя признать удовлетворительной с точки зрения формирования стабильных в течение длительного времени наименований населенных пунктов и административно-территориальных единиц.

Нормативные правовые акты, принимаемые на уровне федеральной исполнительной власти (ФЦП, ГЦП и другие документы о развитии населенных пунктов) определяют их не только административно-территориальный, но и муниципальный статус. К таковым относятся: исторические города, курортные города, моногорода и др.

Специалистами предлагаются различные варианты разрешения проблемы соотношения административного и муниципального статуса населенных пунктов. Однако практика территориальной организации местного самоуправления, начиная с принятия Конституции Российской Федерации, свидетельствует о том, что такие меры могут лишь на время приостановить негативные тенденции, заключающиеся в том, что источником большинства трансформаций в территориальной организации местного самоуправления являются политико-управленческие факторы. При этом отсутствие общих принципов и правовых механизмов согласования территориальных трансформаций в системе местного самоуправления и изменений в системе административного территориального устройства субъектов Российской Федерации является лишь удобным и простым механизмом обеспечения таких

политико-административных решений<sup>74</sup>. Во всяком случае, авторам неизвестны случаи комплексного межотраслевого обоснования необходимости принятия решений о трансформации территорий и статуса муниципальных образований<sup>75</sup>.

Существует и более рутинный и превентивный вариант обязательного согласования административных территориальных изменений и трансформаций территорий муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, обеспечивающий следование общим принципам и процедурам таких преобразований, установленных на федеральном уровне и не предполагающий внесения изменений в статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации и принятия федерального закона об административном территориальном устройстве Российской Федерации. Таким вариантом может являться передача полномочий по принятию решений (либо согласованию) о трансформации территорий муниципальных образований на федеральный уровень. Такой вариант потребует не только создания на федеральном уровне соответствующей структуры, ответственной за проведение экспертизы обоснованности таких трансформаций и подготовки документов для принятия решения, но и необходимой нормативной правовой базы.

Нормативные правовые акты.

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 года № 1131 «О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа».

2. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 апреля 2015 года №217 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии автономной некоммерческой организации «Фонд развития города Иннополис».

3. Решение Схода граждан муниципального образования «город Иннополис» Верхнеуслонского муниципального района от 31 октября 2018 года № 1 «О принятии Устава муниципального образования «город Иннополис» Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан».

---

<sup>74</sup> Типичным примером трансформации территорий муниципальных образований посредством изменения статуса административной территориальной единицы является «перевод» сельских населенных пунктов в городские, городских – в сельские. При этом очевидно, что такие трансформации не основаны на объективных характеристиках населенных пунктов.

<sup>75</sup> Напротив, многочисленные публикации свидетельствуют об обратном. См: Васильев В.И., Бабун Р., Максимов А.Н. и др.

## §5. Актуальные законодательные новеллы общефедерального регулирования территориальной организации местного самоуправления

В конце 2018 года в Государственную Думу Правительством Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)», а 1 мая 2019 года Президентом Российской Федерации года был подписан Федеральный закон № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Именно эти два документа могут оказать существенное влияние на трансформацию территориального устройства местного самоуправления в Российской Федерации.

В начале представим результаты прогноза возможных последствий принятия проекта федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» для системы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации, а затем результаты анализа недолгой пока еще практики Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и прогноз долгосрочных последствий действия этого закона.

1. В начале отметим, что, не смотря на то, что законопроекты, внесенные Правительством Российской Федерации, имеют приоритет рассмотрения в Государственной Думе, проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» до сих пор находится в стадии рассмотрения. Причины такого длительного рассмотрения правительственного законопроекта заключаются как в качестве юридического текста, так и в спорности концепции законопроекта. Большинство экспертов обращает внимание на противоречивость положений проекта федерального закона<sup>76</sup>.

В заключении Комитета Государственной Думы по транспорту и строительству справедливо обращается внимание на одну из важных новелл законопроекта: предоставление возможности строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном крестьянскому (фермерскому) хозяйству.

---

<sup>76</sup> 1. Г.А. Волков. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков. Экологическое право. 2018. № 10. 2. Бондарчук Д. Разрешенное использование земельных участков. Правительство РФ предлагает очередные поправки. ЭЖ-Юрист. 2018. № 26.



В документе обращается внимание на то, что согласно частям 1 и 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Частями 2 и 3 статьи 36 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

В то же время для земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения градостроительное зонирование не осуществляется и виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства не устанавливаются, вследствие этого они не могут быть изменены. Запрет на установление градостроительного регламента для сельскохозяйственных земель не позволяет использовать земли сельскохозяйственного назначения для застройки и последующей эксплуатации объектов строительства<sup>77</sup>, а также применять порядок принятия решений об изменении вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предусмотренный пунктом 3 части 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Подпунктом 1 пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрен запрет изменения вида разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. Существующий порядок предусматривает, что изменение вида разрешенного использования для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения возможно только после перевода этих земель или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. При этом перевод земель сельскохозяйственного назначения в иную категорию допускается лишь в исключительных случаях, перечисленных в части 1 статьи 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (установление или изменение черты населенных пунктов).

Кроме того, в статье 78 Земельного кодекса Российской Федерации содержатся более жесткие запреты использования земель сельскохозяйственного назначения не по целевому назначению. Такое использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных

---

<sup>77</sup> К сожалению, на практике эти предписания часто не выполняются. См.: Кистанова Е. Можно ли построить жилой дом или жилое строение на земельном участке категории "земли сельскохозяйственного назначения"? «Жилищное право», 2017, № 4. Тем не менее, законодательный запрет не позволяет легализовать указанные объекты, что ограничивает их в гражданском обороте и возможности «публичного» использования.

участков в составе таких земель возможно только в ограниченном числе случаев:

1) предоставление на период осуществления строительства, реконструкции дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов;

2) использование таких земельных участков и (или) земель для строительства, реконструкции, капитального или текущего ремонта, эксплуатации сооружений объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд.

Использование земель сельскохозяйственного назначения допускается для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, если иное не предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации.

В Кодексе существует также запрет на использование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, за исключением выше перечисленных случаев.

В целях недопущения злоупотребления предоставленным правом строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном крестьянскому (фермерскому) хозяйству и исключения массовой застройки земель сельскохозяйственного назначения законопроектом предлагается установить ограничения к параметрам такого жилого дома (однократность строительства, этажность, площадь застройки и т. д.), а также запретить образование земельного участка под таким домом и его перепродажу.

По мнению Комитета Государственной Думы, предлагаемая законодательная новелла требует дополнительной проработки, на предмет исключения риска осуществления массовой застройки земель сельскохозяйственного назначения. Предлагаемые в проекте ограничения (по параметрам жилого дома (однократность строительства, этажность, площадь застройки и т. д.), а также запрет на образование земельного участка под таким домом и на его перепродажу) в целях недопущения злоупотребления предоставленным правом строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном крестьянскому (фермерскому) хозяйству и исключения массовой застройки земель сельскохозяйственного назначения, представляются не достаточными.

Подобные выводы содержатся и в заключении Общественной палаты Российской Федерации.

Проведенный анализ градостроительного и земельного законодательства, показывает, что планируемое принятие системных изменений и дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (проект федерального закона № 496293-7), может привести к массовой застройке земель сельскохозяйственного назначения. В свою очередь через несколько лет (5-10 лет) неконтролируемая хаотичная застройка может радикальным образом сказаться на системе территориального устройства местного самоуправления, прежде всего, на урбанизированных территориях. В случае принятия федерального закона, этот прогноз должен быть учтен при корректировке Плана реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года.

2. В феврале 2019 года депутатами Государственной Думы был внесен законопроект № 631751-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как декларируется в пояснительной записке, законопроект был разработан для совершенствования принципов территориальной организации местного самоуправления. Необходимость такого совершенствования, как следует из пояснительной записки к законопроекту, обосновывалась целями консолидации представительских и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления. Иными словами, обосновывалась целями сокращения расходов на содержание органов местного самоуправления. Законопроект стал законом<sup>78</sup>. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления заключается в возможности образования нового типа муниципальных единиц - муниципальных округов. Муниципальный округ может быть образован, во-первых, путем преобразования существующего городского округа. Во-вторых, путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с утратой поселениями и муниципальным районом статуса муниципального образования.

Представляется, что именно несуразность наименования городского округа, в котором сельские территории занимают 99% всей территории городского округа, преобразованного из муниципального района, но по существу являющегося муниципальным районом, предлагается на уровне законодательства устранить путем введения нового термина «муниципальный округ». Основная идея законопроекта, ничего не меняя (не восстанавливая двухуровневое местное самоуправление на такой территории), сохранить городской округ под другим названием «муниципальный округ». Однако, даже если и не восстанавливать первый уровень местного самоуправления, проблема

---

<sup>78</sup> Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

установления границ населенных пунктов и городов, в частности, в составе такого новообразования остается не разрешенной.

Абсурдность ситуации с городскими округами вынудила ввести в Федеральный закон № 131-ФЗ допустимые параметры средней плотности населения в сравнении со средней плотностью населения в Российской Федерации и параметры соотношения сельского и городского населения для городского округа. Одновременно в Федеральный закон был введен новый тип муниципальной единицы – муниципальный округ: аналог муниципального района, но только без требования формирования муниципальных единиц на уровне населенных пунктов. Как показал экспресс-анализ, в Московской области в соответствии с требованиями закона в другой тип муниципальной единицы должны быть преобразованы несколько городских округов, а в Магаданской области – все городские округа. С большой вероятностью можно утверждать, что они будут преобразованы в муниципальные округа с одноуровневым местным самоуправлением. В перспективе, по-видимому, преобладающим типом муниципальной единицы будут муниципальные округа. Городские округа и тем более муниципальные районы постепенно прекратят существование. Первая ласточка уже появилась. Спустя всего 5 месяцев после внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в Приморском крае образованы муниципальные округа<sup>79</sup>.

По существу «новый тип» является аналогом городского округа в части отсутствия внутригородских муниципальных образований и аналогом муниципального района по составу населенных пунктов и обширности не селитебных территорий. Предложенные нововведения еще больше расширяют возможность распространения одноуровневой модели местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Территориальная трансформация местного самоуправления «грозит» перерасти в перманентный процесс, не имеющий фактического завершения.

Типичными декларируемыми целями территориальных преобразований местного самоуправления в субъектах Российской Федерации являются: консолидация бюджетов, сокращение дотационности поселений, оптимизация бюджетных расходов путем сокращения числа муниципальных служащих и депутатов представительных органов местного самоуправления. Цели преобразований обосновываются отсутствием в городских и сельских поселениях налоговой базы, квалифицированных кадров в местных администрациях, сокращением населения. Основной метод достижения целей: укрупнение муниципальных единиц и по существу возврат к одноуровневой системе местного самоуправления.

---

<sup>79</sup> <https://primgazeta.ru/news/chmo-amo-i-pmo-procedura-sozdaniya-municipal-nyh-okrugov-nachalas-v-primor-e-10-09-2019-03-14-00>. Режим доступа: 17.09.2019.

## §6. Реферативный отчет о результатах социологических исследований

Анализ правовой базы местного самоуправления, тенденций ее изменения в субъектах Российской Федерации, имеющих сходные географические, климатические, природные, социально-экономические условия и исторические традиции, уровень бюджетной обеспеченности, показал, что в качестве гипотезы обоснования возможного расхождения в политике трансформаций территорий муниципальных единиц и сокращения их численности на поселенческом уровне может быть выдвинута следующая гипотеза: причиной таких преобразований являются политико-управленческие предпочтения лиц, занимающих ключевые политико-управленческие позиции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Данный вывод согласуется с выводами, содержащимися во многих политологических и юридических научных публикациях, которые, однако, не подкрепляются необходимыми аргументами, а постулируются заранее.

Результаты, полученные в 2018 году на первом этапе настоящего исследования, подкрепленные результатами социологических исследований позволяют говорить об объективном характере таких выводов, что в свою очередь свидетельствует о субъективном характере решений, принимаемых органами власти многих субъектов Российской Федерации.

Предварительный анализ изменений, произошедших в территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации после реформы 2003-2006 годов, выявил несколько групп субъектов Российской Федерации. Принципиальным является наличие ниже перечисленных групп субъектов Российской Федерации. К первой группе относятся субъекты Российской Федерации, в которых произошли территориальные изменения, существенно изменившие территориальный ландшафт муниципальных единиц: значительное сокращение числа муниципальных единиц (от 30 % до 2 раз и более), ликвидация поселенческого уровня местного самоуправления, «преобразование» муниципальных районов в городские округа и др. Вторая группа характеризуется устойчивой системой территориальной организации местного самоуправления. В третьей группе субъектов Российской Федерации в течение этого периода образовывались новые муниципальные единицы. При таких различных подходах к территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, относящихся к разным группам, но со сходными экономическими, географическими, историческими характеристиками, остаются до конца не выявленными и формализованными декларируемые и действительные цели и задачи территориальных трансформаций в субъектах Российской Федерации.

Важно также провести сравнение декларируемых целей и задач реформ с достигнутыми результатами и провести оценку влияния политических факторов на принятие решений. Такие данные отрывочны и в большинстве случаев свидетельствуют об отсутствии позитивных результатов, либо такие результаты оцениваются, как незначительные. Так, например, в городском округе Мытищи в результате ликвидации поселений ежегодная экономия

составила всего 500 000 руб., что составляет незначительную сумму по сравнению с более 10 миллиардным бюджетом городского округа.

В то же время результаты выборочных социологических исследований, проведенные в первый год (2018) реализации проекта в Московской и Псковской областях свидетельствуют не только о спорности таких преобразований, но и по оценке респондентов, о существенных конкретных негативных результатах (ухудшение работы коммунальных служб, транспортного обслуживания, медицинских и образовательных учреждений, доступности территориальных структур исполнительной власти, и проч.).

Как показали предварительные поисковые исследования на первом этапе реализации проекта, анализ публикаций в СМИ, изучение нормативных правовых и индивидуальных актов главным образом в бюджетной сфере и в сфере организации управления на муниципальном уровне (изменение штатных расписаний, формирование территориальных структур управления в городских округах и пр.), в статистических данных в указанных источниках информации не содержится достаточных данных для составления объективной картины о результатах проведенных изменений.

В таких условиях наиболее эффективным является привлечение экспертов-специалистов, в том числе в «реорганизованных» муниципальных образованиях для оценки результативности проведенных преобразований. Как показали результаты социологических исследований, проведенных в 2018 году в Псковской и в Московской областях, наиболее эффективными методами социологических опросов являются опросы экспертов-специалистов. В связи с выдвижением подобной исследовательской гипотезы в 2019 году были проведены такие социологические исследования.

Реферативный отчет о социологических исследованиях представлен в Приложении № 2.

### *Заключение.*

С целью формирования данных о теоретически возможных и используемых на практике критериях и принципах установления границ и определения территорий муниципальных единиц (территорий местного самоуправления) за два года реализации научно-исследовательского проекта № 18-0011-00551, выполняемого на средства гранта Российского фонда фундаментальных исследований, проведена систематизация, классификация и типизация результатов исследований о трансформации территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации и о территориальных реформах в зарубежных странах. Основная и большая часть результатов исследований изложена в 20 научных статьях и монографии. В настоящей Аналитической записке представлены результаты исследований, которые были выполнены главным образом во второй год реализации проекта и не вошли в тексты научных публикаций. Эти материалы являются хорошим заделом для проведения исследований на заключительном этапе реализации проекта, подготовке научных статей и 2 монографий.

Первоначально в соответствии с планами проекта для анализа тенденций трансформации территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации были выделены следующие критерии: а) исторические; б) географические (социально-географических и экономико-географические); в) архитектурные, критерии градостроительства, землеустройства, территориального планирования; г) политико-правовые и нормативно-правовые; д) административные (административно-правовые и административно-управленческие); е) экономические (социально-экономические и экономико-правовые). На этапе формирования темы, содержания и целей научного проекта авторами была сформулирована гипотеза о возможности построения модельных границ территорий муниципальных единиц, определенных на основе различных критериев.

Состав критериев был определен на основе теоретического анализа конституционной и муниципальной науки, междисциплинарного анализа литературных источников, теоретического анализа тенденций трансформации территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации и некоторых зарубежных странах, а также ряда документов Совета Европы.

К первой группе относятся следующие критерии: политико-правовой, политико-экономический, политико-управленческий, социально-политический и др. Ко второй группе - административно-управленческий, хозяйственно-управленческий, экономико-управленческий, социально-экономический, экономический и др. Во второй группе нет устоявшейся характеристики критериев. Так, например, экономический критерий в большинстве случаев понимается как «самодостаточность» муниципальной единицы.

К третьей группе критериев относятся критерии, непосредственно связанные с территорией муниципальной единицы и с историей возникновения, становления и развития населенных мест, населенных пунктов: территориально-географические, территориально-градостроительные, эколого-

рекреационные, исторические и др. Именно третья группа критериев является наиболее устойчивой и в наименьшей степени подверженной политическим влияниям, во всяком случае, в сравнении с первой и второй группой.

Во второй год исследований, используя результаты теоретического обоснования методологических подходов к обоснованию границ территорий муниципальных единиц в построении модельных границ территорий, определенных исходя из различных критериев (исторических, географических, градостроительных, экономических, политико-правовых и др.), а также критериев формирования территорий муниципальных единиц, полученные в первый год исследований на основе использования междисциплинарного подхода, предложено в исследуемой системе критериев выделить две группы критериев: управляющие и подчиненные. Основные принципы разграничения на две группы критериев следующие: объективность и возможность физического их установления и выделения на местности. В каждой из групп критериев выделены качественные и количественные критерии. Качественные критерии могут быть использованы, прежде всего, для оценки результатов проводимых преобразований, в то время как количественные параметры являются основой для формирования выверенных юридических, прежде всего законодательных, требований и норм формирования территорий муниципальных единиц.

В группе управляющих критериев обоснована необходимость учета естественно-географических и архитектурно-градостроительных факторов при формировании территорий и определения границ муниципальных образований. Предложена классификация архитектурно-градостроительных факторов, влияющих на формирование территорий муниципальных образований. Проведена оценка допустимости изменения территориального устройства местного самоуправления в целях решения бюджетных проблем муниципальных образований.

#### Группа управляющих критериев.

№	Критерий	Характеристика	
		качественная	количественная
1.	Географический	<p>Границы природных географических объектов: границы рек, водоемов, лесных и горных массивов, болот и др.</p> <p>Границы сельскохозяйственных угодий и др.</p> <p>Границы инфраструктурных (искусственных) объектов: дорожные сети</p>	<p>Плотность населения, тип расселения (локальный, сельскохозяйственный, групповой, лесной, единичный и пр.)</p> <p>Характеристики плотности населения: в черте населенных пунктов; в административных границах группы населенных пунктов (в том числе в</p>



			административных границах, выделенных для управления). Численность населения (людность) населенного пункта.
2.	Исторический	Экспертные оценки	Дата возникновения
3.	Архитектурно-градостроительный		Требования установления градостроительных функциональных зон.
4.	Политико-правовой	Требования нормативных правовых актов	Требования нормативных правовых актов
5.	Демографический	Динамика демографических параметров расселения страны.	Динамика демографических параметров конкретного населенного пункта, муниципальной единицы

Подчиненная группа критериев.

Подчиненная группа критериев необходима для: 1) корректировки границ и территорий муниципальных единиц, определенных исходя из управляющих параметров; 2) оценки социально-экономического положения и сравнительной оценки состояния муниципальных единиц и др.

№	Критерий	Характеристика	
		качественная	количественная
1.	Административно-управленческий	Прогнозные оценки динамики экономических, демографических и пр. параметров. Оценка эффективности управления.	Прогнозные оценки динамики экономических, демографических и пр. параметров
2.	Экономический	Экономический потенциал, экономическая «самодостаточность».	Экономический потенциал, экономическая «самодостаточность».
3.	Бюджетный	Соотношение расходов и доходов, налоговый потенциал	Соотношение расходов и доходов, налоговый потенциал
3.	Административно-правовой	Требования нормативных правовых актов	Требования нормативных правовых актов
4.	Социологический	Социологические оценки населения, экспертов	Социологические оценки населения, экспертов
5.	Социально-политический	Социологические оценки политиков	Социологические оценки политиков

В продолжение проводимых исследований в дополнение к представленным в таблицах параметрам предполагается провести теоретический анализ возможности и допустимости их формализации в виде юридических норм и положений законодательства и нормативных правовых актов, в том числе с учетом положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации в период до 2025 года.

**Перечень информационных источников, использованных в исследовании. Грант № 18-011-00551 Российского фонда фундаментальных исследований (2019 год)**

**I. Библиография.**

1. Адамеску А.А. Кистанов В. Нужна новая форма территориального управления // Обозреватель - Observer. 1999. № 9. С. 24-26.
2. Адамеску А., Кистанов В., Савельев В. Экономическое районирование как основа территориального устройства России // Федерализм. 1998. № 1. С. 111 – 134.
3. Акименко А., Алексеев А, Лавров А., Шувалов В. Путь к совершенной модели административного устройства // Федерализм. 1996. № 2. С. 127 – 144.
4. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации : аналит. доклад / В.Э. Григоров, Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов; под общ. ред. Н.Б. Косаревой, А.С. Пузанова. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. — 174 с.
5. Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 4. С. 34-48.
6. Андриченко Л.В., Постников А.Е. Правовые основы создания единой администрации поселения и муниципального района // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 17-27.
7. Аникеев В.В., Владимиров В.В. Градостроительные проблемы совершенствования административно-территориального устройства. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. – 120 с. (Серия «теоретические основы градостроительства»).

В монографии сделана одна из немногих попыток выявить территориально-градостроительные факторы и условия, влияющие на федеративное и на административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации (в редакции авторов на административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). К сожалению, основные выводы и предложения

авторов относятся к политическим, геополитическим и административно-управленческим, а не градостроительным факторам.

8. Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 24-28.

9. Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 26-32.

10. Астафичев П.А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 60-62.

11. Афонькин В. Сравнительный анализ статуса административно-территориальных единиц в Российской Федерации // Право и жизнь. 2006. № 94. С. 59-69.

12. Ахмеева В.И. Реформа экономической модели местного самоуправления на основе его территориальной организации // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2015. №4.

13. Бабулин С.Н. Мир империй. Территория государства и мировой порядок. – М., 2010. – 829 с.

14. Бабичев И.В. Актуальные вопросы территориального и институционального устройства местного самоуправления // Местное право. 2014. № 1. С. 3-14.

15. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43-48.

16. Бабун Р. Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения: монография / LAP LAMBERT Academic Publishing RU, Saarbrücken, 2016. – 117 с.

17. Бабун Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: куда идем и что делать // Местное право. 2013. № 3. С. 7-18.

18. Бабун Р.В. Издержки муниципальной реформы: оценка затрат и рисков создания внутригородских муниципальных образований // Практика муниципального управления. 2014. № 12. С. 7-13.

19. Бабун Р.В. К вопросу о внутригородских муниципальных образованиях // Местное право. 2014. № 5. С. 3-8.

20. Бабун Р.В. Система муниципальных образований в России: проблемы и пути их решения // Местное право. 2015. № 5. С. 3-13.

21. Бабун Р. Территориальная организация местного самоуправления: системный подход // Муниципальное право. № 1. 2016. С. 3-7.

22. Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49-55.

23. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: изд-во МГУ, 2009. – 256 с.

24. Батыршин И.Р., Янбекова Г.Г. Проблемы соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления // Законодательные исследования. – 2008. Вып. 5. С. 21-30.

25. Белова Е.В., Сабанчева М.В. Актуальные проблемы самоуправления моногородов Нижегородской области (на примере городских округов г. Павлова и г. Заволжье Нижегородской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 21-25.

26. Берг О.В. Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 21-25.

27. Бирюков В., Кузнецова Е. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 12. С. 57-68. Констатируется, что с 1942 года по 1992 год число муниципалитетов в США сократилось с 155 тыс. до 87 тыс. ед. Констатируется, что по причинам экономического характера. Обоснование не приводится.

28. Бойко Н.С. Проведение реформы местного самоуправления. Первые итоги и трудности региона (реализация Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Ульяновской области) // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 5. С. 48-51.

29. Болкунова Н.Н., Кузнецов Н.А. Теоретические и методологические основы территориального планирования комплексного социально-экономического развития муниципальных районов и землеустройства в системе управления земельными ресурсами Центрального Черноземья Российской Федерации / М-во сельского хоз-ва Российской Федерации, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования «Воронежский гос. аграрный ун-т им. императора Петра I». - Воронеж: Воронежский гос. аграрный ун-т им. императора Петра I, 2013. - 186 с.

В рамках обоснования социально-экономического развития сельских территорий в пункте 6.3 обсуждается формирование групповых систем расселения в Центрально-Черноземных областях России и предлагаются схемы компактного расселения в сельской местности. Однако, по-видимому, авторы исходят из аксиоматики уменьшения числа сельских поселений, а не из формирования экономических критериев рациональности определения таких границ, исходя из интересов населения.

30. Большаков, С.Н. Принцип subsidiarности в разграничении предметов ведения и полномочий: опыт Европейского Союза // Местное право. 2005. № 1-2. С. 38.

31. Бочкарева Т.В. Возможность оптимизации территориальной организации местного самоуправления// Аналитический вестник. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. 2002. № 13. ч. 1: Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления. С. 41-46.

32. Буторин М.В. Проблемы организации местного самоуправления в малонаселенных территориях и пути их решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 40-43.
33. Бычкова Е.И. К вопросу о территориальной организации местного самоуправления в городе Москве // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 5. С. 39-42.
34. Бялкина Т.М. Актуальные вопросы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления // Юридические записки. 2013. № 3 (26). С. 68-74.
35. Бялкина Т.М. О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Административное право и административный процесс. 2013. № 6. С. 62-67.
36. Бялкина Т.М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62-66.
37. Бялкина Т.М. Что ждать крупнейшим российским городам от новой муниципальной реформы // Конституционализм и государствоведение. 2015. № 1 (7). С.59-64.
38. Вагнер Й., Маркварт Э. Единство в многообразии федеративного устройства Германии: некоторые теоретические аспекты // Регион: экономика и социология. 2015. № 1. С. 197–214.
39. Валентей С. Три вызова России // Федерализм. 2000. № 4. С. 17-32.
40. Васильев В. Муниципальная география // Российская Федерация сегодня. 1999. № 16. С. 27-30.
41. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 3-11.
42. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 5-18.
43. Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 5-17.
44. Васильев В.И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 46-56.
45. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания. // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51-59.
46. Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 5-14.
47. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 149-161.
48. Васильев В.И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 80-91.
49. Васильев В.И. Еще раз о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 110-118.

50. Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в Российской Федерации. – М.: ООО «ИД «ГРАД-ИНФО», НП «СРОЭКСПЕРТ», 2013. – 186 с.
51. Вишняков В.Г. К вопросу о территориальной организации местного самоуправления // Муниципальный мир. 2003. № 2. С. 56-61.
52. Владимиров Виктор Владимирович. Урбоэкология: Конспект лекций / Междунар. независимый экол.-политол. ун-т. - М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. – 202 с.
53. Владимиров Виктор Владимирович. Рациональное использование территории и охрана окружающей среды в районной планировке. - Москва: Знание, 1979. - 32 с. (Библиотечка «Проблемы природопользования и размещение производственных сил»).
54. Владимиров Виктор Владимирович. Диалог с пространством. - М. : [б. и.], 2004 (Обнинск (Калужская обл.): Фабрика офсетной печати). – 211 с. (Труды Российской академии архитектуры и строительных наук. Серия «Теоретические основы градостроительства»).
55. Владимиров В.В., Фомин И.А. Основы районной планировки: [Учеб. для вузов] - М. : Высшая школа, 1995. – 221 с.
56. Владимиров Виктор Владимирович. Мероприятия по охране окружающей среды в городских агломерациях / [Сост. В.В. Владимиров, к. т. н., А.К. Соловьев]. - Москва: ГОСИНТИ, 1979. - 22 с. - (Проблемы больших городов: Обзор. информ. / Об-ние по руководству НТИ и пропагандой в РСФСР при Гос. ком. СССР по науке и технике, Гос. НИИ науч. и техн. информ. (ГосИНТИ); Вып. 25).
57. Владимиров В.В., Микулина Е.М., Яргина З.Н. Город и ландшафт: (Проблемы, конструктивные задачи и решения) - М.: Мысль, 1986. – 236 с.
58. Владимиров В.В., Н.И. Наймарк. Проблемы развития теории расселения в России. - М., 2002. – 376 с.
59. Власов В.М. Территориальные принципы местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) // Законодательное регулирование деятельности органов местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы: Материалы межрегион. науч.-практ. конф., 29-30 нояб. 2000 г., г. Улан-Удэ. -Улан-Удэ, 2001. С. 33-38.
60. Ветошкина Е.Г. Соотношение понятий "административно-территориальное устройство" и "территориальная организация местного самоуправления", "административно-территориальное образование" и "муниципальное образование" // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития: материалы научно-практической конференции (Иркутск, 22-23 ноября 2012 года). - Иркутск: Институт зак-ва и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2013. С. 189-194.
61. Гагиев А.К. Проблемы территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 43-46.

62. Говоренкова Т.М., Жуков А.И. Россия. Федеративное устройство, административно-территориальное деление и муниципальное устройство субъектов Российской Федерации. Справочник и комментарий. М. 2000 г. - 184 с.
63. Говоренкова Т.М., Савин Д., Чуев А. Что сулит и чем грозит административно-территориальная реформа в России. // Федерализм. 1997. № 3. С. 110 – 128.
64. Горохов Б. Споры, связанные с определением территорий муниципальных образований // Вопросы местного самоуправления. 2004. № 1. С. 100.
65. Государственное и административное устройство Германии: Сб. междунар. терминов из обл. права и упр./ Бруннер Г., Хефер Ф.; Пер. с нем. Ермаковой Т. - Бонн, 1994. - 270 с.
66. Государственность России: государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно-территориального, церковного и ведомственного деления: конец XV века - февраль 1917 года: Слов.-справ. / Сост.: Козлов О.Ф., Янковая В.Ф. -М.: Наука. - 1996. – 1678 с.
67. Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы / Под ред.: А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. - М.: ДеКА, 2003. - 446 с.
68. Государственно-территориальное устройство России: реформирование регионального уровня: научное издание / Совет по изучению производ. сил (СОПС); Под ред. В.И. Гришина, В.В. Кистанова. - М.: Финансы и статистика, 2007. - 285 с.
69. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28-36.
70. Гунина Т.Г. Местные сообщества как субъекты решения территориальных вопросов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 24-28.
71. Данько А.А. Проблемы становления местного самоуправления в городе федерального значения Москве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С.45-48.
72. Дементьев А.Н. Теории и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации: монографическое исследование. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2009. – 304 с.
73. Демин А.А. Некоторые административно-правовые аспекты территории Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2001. № 1. С. 7-18.
74. Демин А.А. Об административно-территориальном делении Российской Федерации // Научные труды / Рос. акад. юрид. наук. - М., 2002. - Вып. 2, т. 2. С. 225-238.



75. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Монография. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2012. – 197 с.
76. Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57-60.
77. Доменац Жаклин. Территориальные коллективы Франции: Учеб. пособие. Пер. с фр. Лапшина С.В.; Нижегород. гос. ун-т. - Н.Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 1999.-162 с.
78. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. - М.: Изд-во «Проспект», 2016. - 312 с.
79. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. - М.: Изд-во «Проспект», 2015. - 240 с.
80. Ежукова О.А. Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства: по материалам «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 45-52.
81. Ежукова О.А. Некоторые тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Москве // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 74-80.
82. Жданов Ю. Система административных судов не должна совпадать с административно-территориальным делением. // Российская Юстиция. 2002. № 9. С.
83. Заборова Е.Н. Городское управление: учебное пособие / Министерство образования и науки Российской Федерации, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина. - Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2014. - 298 с.
84. Замотаев А.А. О некоторых проблемах реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (о вопросах установления границ и статусов муниципальных образований) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1. С. 7-14.
85. Замотаев А. Основные понятия и термины местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 56. С. 16-33.
86. Замотаев А. Местное самоуправление в городском районе // Российская юстиция. 1996. № 8. С. 9-12.
87. Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6. С. 16-18.
88. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М.: Ред.-изд. центр "Муниципальная власть", 1999. - 396 с.
89. Звягольский А.А., Упоров И.В., Захаров А.К. Городской округ в системе муниципальных образований: праворегулирующий и правоприменительный аспекты – М.: Изд-во АНО «Научно-исследовательский институт истории, экономики и права», 2016. – 182с.

90. Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. - М.: Госюриздат, 1960. - 300 с.

91. Зуйкина А.С., Якунина А.В. Последствия преобразования муниципальных образований в Пермском крае: опыт Губахи // Современный город: власть, управление, экономика: сб. науч. тр. Пермь: Изд-во ПНИПУ, 2016. С. 156–172.

92. Зуйкина А.С. Роль населения в процессах территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе : материалы III Междунар. науч.-практ. конф., 19-20 апр. 2018 г. / М-во образования и науки Рос. Федерации, Гос. ун-т упр. - Москва : Издат. дом ГУУ, 2018. - С. 104-107.

93. Зуйкина А.С. Глубинное интервью как метод изучения стратегий подчинения региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае (на примере распределения межбюджетных трансфертов) // Методология и теория исследований локальной политики: материалы молодеж. науч.-практ. конф., [г. Пермь, 22-23 мая 2014 г.]. / Перм. науч. центр Урал. отд-ния Рос. акад. наук. - Пермь: Печ. салон Гармония, 2014. С. 65-71.

94. Зюзина Т.Е. Проблемы поиска механизмов правового регулирования муниципальных образований (на примере Ростовской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 31-36.

95. Жигалов Ю.Г. О соотношении административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления // Закон и право. 2008. № 1. С. 60-61.

96. Иванов В.В. Вопросы теории государственного устройства // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 91-100.

97. Иванов В.В. К вопросу о концепции территориального образования // Государство и право. 2003. № 11. С. 44-52.

98. Иванова А.Е., Михайлов А.Ю. Типология муниципальных образований по численности населения и основным параметрам демографического развития (на примере городских округов).

99. Ильиных А.В. Территориальная организация местного самоуправления и административно-территориальное деление: грани соотношения / Ученые записки: Сборник статей профессорско-преподавательского состава Уральского филиала ГОУ ВПО «Российская академия правосудия». - Челябинск: ООО «Изд-во РЕКПОЛ», 2010. С. 76-79.

100. Ильиных А.В. Современные проблемы реформирования местного самоуправления: от территориальных преобразований к вопросам полномочий // Социум и власть. 2015. № 5 (55). С. 78-82.

101. Ильиных А.В. Проблемы учета мнения населения при создании городского округа с внутригородским делением: правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 39-43.

102. Итоги реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в 2007 году // Вопросы местного самоуправления. 2008. № 2. С. 4-23.

103. Казанник А.И. В плену надуманных конструкций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 22-26.

104. Калитина Ю. Реализация административной реформы в Саратовской области // Власть. 2007. № 12. С. 67-70.

105. Киркина Н.В. Историко-правовой анализ административно-территориального деления в России // Аграрное и земельное право. 2009. № 3. С. 116-119.

106. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67-73.

107. Ковалев С.А., Ковальская Н.Я. География населения СССР. М., 1980. – 285 с.

Приведены характеристики различных систем расселения, которые с учетом современных трансформаций в агломерациях (см. диссерт. Хомяков Д.А.) могут быть использованы в качестве исходных качественных критериев обоснования территориальной структуры местного самоуправления: классификации муниципальных единиц различных типов.

108. Ковалева Т.К. Развитие местных территорий и местных сообществ: векторы совпадают // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 61-63.

109. Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления: механизм региональной реализации. Екатеринбург: УрО РАН, 2004. - 283 с.

110. Козодубов А.А. Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 34-39.

111. Кокотов А. Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации / Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: Коллективная монография под ред. А.Н. Костюкова. Омск: Издательство Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 46 - 55.

112. Колпаков Н.В. Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа // Право и политика. 2006. № 12. С. 49-60.

113. Комарова В.В. Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) // Право и власть. 2002. № 2. С. 46-55.

114. Коновалюк О.В. Внедрение института городских округов с внутригородским делением // Евразийский юридический журнал. 2018. № 5 (120). С. 42-144.

115. Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах / под ред. К.В. Карпенко. М. МГИМО. 2018. – 344 с.

116. Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах / под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова. М. 2015.

117. Кордонский С. Рынки власти России и логика конфликтов между уровнями административно-территориального устройства // Муниципальная экономика. 2000. № 3. С. 2-12.
118. Корнев Г. П. К вопросу о национальном статусе муниципальных образований // Евразийский юридический журнал. 2018. № 5 (120). С. 132-138.
119. Косенкова Ю. Районная планировка в СССР. Опыт 1920-1930-х годов // Архитектурное наследие. 2011. № 5. С. 358-377.
120. Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика. – М., 2012. – 320 с.
121. Костюков А.Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58-63.
122. Костюков А.Н. Новейшая эволюция муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 28-32.
123. Криулина Е.Н., Тарасенко Н.В. Местное самоуправление и занятость сельского населения: грани соприкосновения // Северо-кавказский юридический вестник. - Ростов-на-Дону. 1998. № 3. С. 99-108.
124. Курманов Э.Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 54-58.
125. Лагутенко Б. Россия нуждается в административно-территориальной реформе // Федерализм. 2001. № 1. С. 111-126.
126. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Российской Федерации. - М.: Дело, 2005.-238 с..
127. Лаптева Л.Е. Специальные административные округа. - М., 2002.-47 с.
128. Лаптева Л.Е. Принципы организации местного управления в Российской Империи / М., 2002.-13 с.
129. Ларичев А.А. Реформирование территориальной организации и управление городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 51-54.
130. Левина В.В. Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 36–39.
131. Лексин И. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа // Российский экономический журнал. 2003. № 1. С. 55-74.
132. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // Российский экономический журнал. 2004. № 8. С. 21-27.
133. Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. – М., 2014. – 432 с.

134. Лексин И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности реформы местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8. С. 29-49.
135. Лексин В. Административная реформа: федеративный, региональный и местный уровни // Российский экономический журнал. 2006. № 2. С. 44-45.
136. Лексин И.В. К вопросу о реформировании территориального устройства России // Право и власть. 2001. № 1. С. 113-128.
137. Ломакина О.В. Соотношение территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ // Юридическая мысль. Научно-практический журнал. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та. 2004. № 4 (23). С. 22-28.
138. Макаров И.И. Дискуссии о правовом статусе сельских старост привели к принятию областного закона: из опыта Ленинградской области // Практика муниципального управления. 2014. № 12. С. 65-72.
139. Макаров А.В. Условия развития приграничной территории путем регулирования местного законодательства на примере города Манчжурия (КНР) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 56-60.
140. Макарецв Андрей Алексеевич, Развитие территорий как средство обеспечения их потенциала // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 19-21.
141. Макашов И.Н. Структуры муниципальных систем управления в зарубежных странах // Проблемы регионального и муниципального управления: Докл. и сообщения III междунар. науч.-практ. конф., Москва, 21 мая 2001 г. -М., 2001. С. 15-19.
142. Местное самоуправление во Франции: справочное издание/ Посольство Франции в России. -М.: СканРус, [1997]. - 63 с.
143. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 34-40.
144. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.
145. Маркварт Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд // Местное право. 2010. № 3. С. 3–8.
146. Маркварт Э. Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 3–17.
147. Маркварт Э. Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества? // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 64–68.

148. Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Дело, 2017. - 304 с.

149. Маркварт Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд // В сб. статей «Местное самоуправление в современной России: состояние и тенденции» / Под ред. Э. Маркварта, Е. С. Шугриной, М. А. Якутовой. М., 2011. С. 65-73.

150. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009. – 524 с.

151. Миронов Н. Местное самоуправление во Франции // Муниципальная власть. 2014. № 2. С. 46-56.

152. Миронова О.В. Организационно-управленческие формы сотрудничества российских муниципалитетов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 5. С. 17-22.

153. Мирошников В.А. Территориальная организация местного самоуправления (1995-2005 гг.) // Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы межрегион. науч.-практ. конф., Кемерово, 15-16 дек. 2005 г. - Кемерово, 2005. С. 91-97.

154. Михайлов В.И. О содержании понятий "муниципальное" и "административно-территориальная единица" // Экономические, финансовые и правовые основы местного самоуправления в городе и административном округе: Материалы науч.-практ. конф., 11-12 нояб. 1999 г. -М., 2000. - Ч. 2. С. 116-123.

155. Москаленко А.Ф. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества: международно-правовой аспект и российское законодательство // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 39-44.

156. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации/ Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. – М.: ИЭПП, 2008.: ил. (Научные труды/Институт экономики переходного периода; № 113Р). – 122 с.

157. Муртазалиев А.М. Городской округ с внутригородским делением как новый тип муниципальных образований: проблемы и пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 50-53.

158. Небрятенко Г.Г. Административно-территориальное устройство Ростова-на-Дону с момента образования и до 20-х годов // Местное самоуправление на рубеже веков: история и современность. Ростов н/ Д, 2000. С. 92-100.

159. Некрасов С.И. Централизм, децентрализация и полицентризм в территориальной организации современных государств // Публичное и частное право. 2013. № II. С. 60-69.

160. Некрасов С.И. Неправовые факторы в территориальной организации публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 7-12.

161. Некрасов С.И. Территориальное и внетерриториальное (квазитерриториальное) в организации и функционировании публичной власти

(к постановке проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 25-29.

162. Орлова Э.О., Советов П.М. Механизм инвестиционного взаимодействия бизнесструктур и местного самоуправления – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 184 с.

163. Основные направления реформирования территориальной модели организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге/ М.Д. Масанова и др., Адм. Санкт-Петербурга, Сев.-Зап. акад. гос. службы. - СПб.: СЗАГС, 2001. - 87 с.

164. Панов Д.С. Проблемы учета мнения населения при принятии решений об изменении территориального статуса муниципального образования (правовые аспекты) // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 50-55.

165. Пахомов А.В. Территориальная организация местного самоуправления в Республике Крым: в поиске оптимальной модели // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 22-27.

166. Пашенцев В. Организация местного самоуправления в российских регионах: цифры и типы // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова и Н. Винникова. – М.: МОНФ, 1999. С. 44–57. (Библиотека муниципального служащего. – Вып. 13).

167. Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 31 – 36.

168. Петухов Р.В., Луценко Е.В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики // Местное право. 2017. № 6. С. 93 – 102.

169. Петухов Р.В. Особенности создания городских округов на основе муниципальных районов // Муниципальная власть. 2017. № 1. С. 41-43.

170. Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления. Глава из предложений, подготовленных Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС // Муниципальная власть. 2017. № 1. С. 44-45.

171. Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 37-44.

172. Петухов Р.В. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Муниципальная власть. 2016. № 5-6. С. 59-63.

173. Перцик Е.Н. Геоурбанистика: учебник для студ. высш. учеб. заведений / М.: Издательский центр «Академия», 2009. - 432 с.

174. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: уровень городских округов и муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 57-61.

175. Пешин Н.Л., Никитина В.М. Проблемы правового регулирования развития городов-мегаполисов в Италии и России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 50-57.

176. Пешин Н.Л., Никитина В.М. Конституционно-правовые аспекты изменения границ территорий муниципальных образований в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С.59-66.

177. Полякова А.И. К вопросу о соотношении административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления // Юридическая наука и практика: взгляд молодых ученых: сборник материалов II Всероссийской студенческой научной конференции, 10-11 апреля 2014 г. - Рязань: Концепция, 2014. С. 122-124.

178. Помещикова С.А. Об образовании городских округов с внутригородским делением // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 69-71.

179. Попов А.В. Методологические аспекты трансформации политической роли регионов и становления административно-территориального управления в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. 2000. № 1. С. 45-55.

180. Праскова С.В. Упразднение муниципальных образований: критерии допустимости // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 57-64.

181. Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1543-1551.

182. Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. – М.: Издание Государственной Думы, 2008. – 96 с.

183. Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30.

В статье предложены методики оценки территориальной доступности для населения органов местного самоуправления, позволяющие также оценивать долю населения России, проживающего в населенных пунктах с ограниченной территориальной доступностью местного самоуправления. Используемые методики позволяют также формировать «модельные границы» муниципальных единиц с использованием критерия территориальной доступности.

184. Районная планировка / [В. В. Владимиров, Н. И. Наймарк, Г. В. Суббо. Науч. ред. В. В. Владимиров]. - М. : Стройиздат, 1986. - 325 с. (Справ. Проектировщика) Региональные проблемы охраны природы в градостроительстве: [Сб. ст.] / Союз архитекторов СССР; [Науч. редакторы В. Владимиров, Э. Руса]. - М.: СА СССР, 1988. – 81 с.

185. Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода: Консорциум по вопросам приклад. экон. исслед/ И. Стародубровская и др. - М.: ИЭПП, 2007. - 307 с.

186. Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы. Аналитическая записка. Москва, ноябрь - декабрь 2013 г. (электронный документ). Институт социально-экономических и политических исследований (дата размещения: 15.12.2013). URL: [http://www.isepr.ru/upload/Koncepcija\\_reformy\\_MSU.pdf](http://www.isepr.ru/upload/Koncepcija_reformy_MSU.pdf).



187. Рыбушкин Н.Н., Зазнаев О.И. Муниципальные системы зарубежных стран: Учебное пособие. - Казань, 1997. - 138 с.
188. Рыков А.Н. К вопросу о территориальной модели эффективной организации местной власти // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 45-50.
189. Савичев А.А. Некоторые вопросы организации государственной власти и местного самоуправления в Москве // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 5. С. 27-31.
190. Саломаткин А.С. Конституционное и правовое регулирование административно-территориального устройства. - Челябинск: Челяб. обл. Дума, 1995. - 24 с.
191. Саломаткин А.С. Становление и развитие административно-территориального устройства Российской Федерации. - Челябинск: Челяб. обл. Дума, 1995. - 47 с.
192. Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации: вопросы теории и практики. - М.: Манускрипт, 1995. - 204 с.
193. Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ (к научно-практической конференции «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций»). Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ). 18 ноября 2011 г., Москва, Минрегионразвития РФ. - 117 с.
194. Сергеев А.А. Проблемы законодательного регулирования территориальных основ местного самоуправления // Муниципальное право. 2002. № 1. С. 2-5.
195. Сергеев Д.Б. Соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 1 (100). С. 55-61.
196. Сергеев Д.Б. Населенная территория как признак муниципального образования // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 533-537.
197. Сергеев Д.Б. Признаки муниципального образования // Право и политика. 2015. № 3. С. 431-439.
198. Семакина Ю.А. Зарубежный опыт правового регулирования приграничного сотрудничества муниципальных образований // Городское управление. 2014. № 10. С. 45-56.
199. Симонян Г.Р. Современные проблемы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 3. С. 90-96.
200. Сковрон Н.Л. Муниципальное образование как субъект местного самоуправления // Местное право. 2013. № 4-5. С. 63-68.
201. Сокол-Номоконов Э.Н., Макаров А.В. Феноменология границ населенных пунктов в российском праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 9-19.

202. Сошенко А.В. Проблемы административно-территориального устройства субъектов федерации во взаимосвязи с осуществлением местного самоуправления на разных территориях (на примере Калужской области) // Актуальные проблемы правовой реформы в России: Материалы науч.-практ. конф., Май 2000 г. - Калуга, 2001. - Вып. 2. С. 15-125.

203. Список губерний и уездов РСФСР, ССРБ и УССР: По данным НКВД к 5 мая 1922 г. - М.: Изд. ред.- изд. секции Нарком. Внутр. дел, 1922. - 20 с.

204. Список районов, упраздненных в связи с укреплением сельских и образованием промышленных районов, декабрь 1962 г. - февраль 1963 г. / Отдел по вопр. работы Советов Президиума Верховного Совета СССР. - М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1964. - 179 с.

205. Список укрупненных волостей и сельских обществ Архангельской губернии: На 1 окт. 1924 г.: С картой упомянутых в сп. волостей/ Архан. губерн. исполнит. ком., плановая комис. -Архангельск: Центр. тип. О.М.Х., 1924. - 41 с.

206. Список волостей Рязанской губернии с указанием селений, переходящих при укрупнении из одних волостей в другие: Утв. Президиумом ВЦИК 31 авг. 1925 г. - Рязань: Гостиполитография, 1925. - 16 с.

207. Стародубровская И.В. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации: научное издание / Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н.; Ин-т экономики переход периода. - М., 2008. - 120 с.

208. Степанова Е.В. Организация административно-территориального устройства местного самоуправления на постсоветском пространстве (опыт стран Балтии) // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: Тез. докл. 3 регион. науч.-практ. конф, г. Сыктывкар, 22 апр. 2004 г.: В 2 ч. - Сыктывкар, 2004. - Ч. 2. С. 108-112.

209. Стрельников А.О. Некоторые проблемы правового регулирования организации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 8-15.

210. Стронгина М. Местное самоуправление и развитие территорий // Вопросы экономики. 1994. № 5. С. 133-140.

211. Таболин В.В. Территориально-правовая основа города // Местное право. 2011. № 2. С. 3-8.

212. Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65-68.

213. Таболин В.В. Основы юридической урбанологии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 63-67.

214. Таболин В.В. К вопросу о конституционно-правовой природе самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 36-39.

215. Таболин В.В. Проблемы осуществления местного самоуправления в условиях административно-командной системы государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 46-50.
216. Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет. География. Спецвыпуск. 2001. № 15.
217. Территория в публичном праве / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова; Моск. гос. юрид. Ун-т им. О.Е. Кутафина. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 319 с.
218. Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2007. – 128 с.
219. Тимофеев Н.С. О смысле современных моделей местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 14-20.
220. Тихонов Д.А. Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 12, Политические науки. 2002. № 2. С. 15-27.
221. Трубилов Г.В. Общегородские территории как новый вид территориальных образований в муниципальном праве // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 46-49.
222. Трубилов Г.В. Некоторые проблемы институциональной организации местного самоуправления в г. Москве // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 54-57.
223. Тхабисимова Людмила Аслановна, Цапко Максим Иванович. Участие населения в решении вопросов изменения территорий муниципальных образований: тенденции отказа от прямого волеизъявления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 31-33.
224. Усманова Р.М. Создание территорий опережающего развития как мера государственной поддержки муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 54-57.
225. Усманова Р.М. Значение учета исторических и иных местных традиций для муниципально-правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 46-50.
226. Усягин А.В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. Н.Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2005. - 257 с.
227. Фасеев И. Трансформация модели местного самоуправления в Российской Федерации // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 58-75.
228. Федорец М.Н. О модернизации государственно-территориального устройства Российской Федерации // Государство и право. 2015. № 4. С. 98-101.
229. Хлуденев Егор Игоревич. Границы муниципальных образований в Российской Федерации: понятие и правовой режим. 2017 год. – 214 с.
230. Худолей Д.М., Худолей К.М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37-47.

231. Хьюеглин, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Под редакцией Рафаэля Хакимова. – Казань. 2004. С. 626-639.
232. Черкасов А.И. Демократия и эффективность в системе местного управления зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 69 - 75.
233. Черкасов К.В. К вопросу об оптимизации территориального управления в России // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 28-37.
234. Чертков А.Н. Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект. – Брянск, 2012. – 434 с.
235. Шафир М.А. Административно-территориальное устройство и система местных советов депутатов трудящихся // Проблемы государства и права. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1975, Вып. 10. С. 64-73.
236. Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства (Конституционные основы). АН СССР. Институт государства и права. Издательство «Наука». М., 1983. - 176 с.
237. Щепачев В.А. Муниципальная реформа нуждается в уточнении понятийного аппарата действующего законодательства о местном самоуправлении // Местное право. 2012. № 2. С. 21-26.
238. Щепачев В.А. Теории местного самоуправления и их значение в становлении конституционной концепции местного самоуправления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 9-14.
239. Швецов Александр Николаевич, Можно ли остановить «маятник» массивных трансформаций муниципального пространства? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 13-18.
240. Шишков М.К. Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области): Моногр., Сам. муницип. ин-т упр. - Самара: Изд-во Самар. муницип. ин-та упр., 2005. - 161 с.
241. Шугрина Е.С. Проблемы формирования территориальных основ местного самоуправления // Местное самоуправление: проблемы, противоречия, перспективы: Материалы науч.-практ. конф., Москва, 2-3 апр. 1998 г. -М., 1998.
242. Шугрина Е.С. Влияние признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 24-31.
243. Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25-31.
244. Шугрина Е.С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» // Городское управление. 2013. № 1. С. 25-31.

245. [Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е. Основные направления совершенствования действующего законодательства в части правового регулирования местного самоуправления: взгляд теоретиков и практиков // Местное право. 2017. № 2. С. 3-16.](#)

246. Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е. Назад в будущее: как вернуть местное самоуправление, Ч.1 // Российская муниципальная практика. 2018. Март-апрель. С. 10-15.

247. Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е. Назад в будущее: как вернуть местное самоуправление. Ч.2 // Российская муниципальная практика. 2018. Май-июнь. С. 20-23.

248. Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Местное право. 2018. № 3. С. 15 – 50.

249. Шугрина Е.С., Петухов Р.В. (в соавт.). Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. — М: Изд-во «Проспект», 2016. — 312 с.

250. Шугрина Е.С. Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники: что общего в осуществлении местного самоуправления //Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 22-28.

251. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8-12.

252. Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3-24.

253. Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 9-16.

254. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39 - 43.

255. Шугрина Е.С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований: анализ законодательства и правоприменительной практик // Правоприменение. 2017. № 1. С. 79-91.

256. Шугрина Е.С. Итоги муниципальной реформы: взгляд юристов и экономистов // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 65-68.

257. Шугрина Е.С. Изменение территории муниципального образования: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Местное право. 2012. № 5. С. 13-22.

258. Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4 (60). С. 7-14.

259. Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42-46.

260. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39-43.

261. Шульгина О.В. Российская Федерация: исторический опыт административно-территориального деления в XX веке // Россия и современный мир. 2008. № 1. С. 145-155.

262. Элазар Д. Европейское Сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским Сообществом. Казанский федералист. 2002. № 4. Осень. С. 57-78.

263. Югов А.А. Публичная власть и территориальная основа ее функционирования: конституционные начала правового регулирования // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 15-25.

264. Яхшиян О.Ю. Перекройка волостей в первые послеоктябрьские годы // Актуальные проблемы управления - 2001: Материалы междунар. науч.-практ. конф., 24-25 окт. 2001 г. - М., 2001. - Вып. 6. С. 224-227.

## **II. Диссертации и авторефераты диссертаций**

1. Андрюхин Александр Юрьевич: Формирование и оценка экономической самодостаточности муниципальных образований в современной России: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т] Волгоград, 2016. - 26 с.

2. Анфилов Игорь Викторович: Государственное устройство Российской Федерации: совершенствование конституционно-правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. -М., 2005. - 22 с.

3. Афонькин Владимир Николаевич: Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ -М., 2006. - 24 с.

4. Байдаков Сергей Львович: Теория и методология стратегического управления мегаполисом и его территориальными единицами: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 [Место защиты: Моск. гос. техн. ун-т им. Н.Э. Баумана] Москва, 2010. – 32 с.

5. Бурьянов Виктор Федорович: Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации: Конституционно-правовые вопросы теории и практики: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Челяб. гос. ун-т. Челябинск, 2004. – 23 с.

6. Владимиров Виктор Владимирович: Расселение в лесопромышленных районах : Автореферат дисс. на соискание учен. степени кандидата техн. наук / Объедин. учен. совет при ЦНИИЭП жилища. Москва: [б. и.], 1965 - 22 с.

7. Владимиров Виктор Владимирович: Экологические основы методологии расселения и районной планировки: диссертация ... доктора архитектуры: 18.00.04. - Москва, 1986. - 489 с.

8. Воронин Александр Альвианович: Территориальная организация государства: теоретический и исторический аспекты: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.01 - Теория и история права и государства, история правовых учений/ Яросл. гос. ун-т. - Казань, 2003. - 22 с.
9. Выштыкайлова Анна Александровна: Трансформация статуса высшего должностного лица муниципального образования в России и Франции: сравнительно-правовой анализ : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 [Место защиты: Ин-т государства и права РАН] Москва, 2013. - 20 с.
10. Гейн Елена Александровна: Проблемы конституционно-правового регулирования административно-территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2006. - 32 с.
11. Гончаров Максим Владимирович: Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ Екатеринбург, 2006. - 29 с.
12. Данько Александр Александрович: Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02. [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова] Москва, 2015. - 24 с.
13. Дементьев А.Н. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: диссертация ... доктора юридических наук: спец. 12.00.02. - Москва, 2011. - 455 с.
14. Диреганова Ангелина Владимировна: Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ Ставроп. гос. ун-т. - Ставрополь, 2005.-22 с.
15. Доленко Дмитрий Владимирович: Территориальное устройство общества и политическая власть: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра полит. наук: Спец.: 23.00.02- Полит. ин-ты и процессы; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. - М., 1996. - 32 с.
16. Дружинин Сергей Александрович: Территориально-политическое устройство РФ (1990 г. - настоящее время): структурно-функциональный анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук/ Н. Новгород, 2006. - 23 с.
17. Егорова Марина Владимировна: Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина] Москва, 2012. - 25 с.
18. Ермолаева Юлия Васильевна: Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 [Место защиты: Сарат. гос. юрид. акад.]. Саратов, 2013. - 25 с.
19. Иванникова Ирина Анатольевна: Институционализация правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в

субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного Федерального округа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2006. – 25 с.

20. Климов Андрей Аркадьевич: Системные преобразования социально-экономического пространства проблемных территорий: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.– М.: Ин-т системного анализа РАН, 2006. – 55 с.

21. Курочкин Владимир Ильич: Местное самоуправление в городах-мегаполисах: теоретико-правовое исследование: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. - Москва, 2012. - 25 с.

22. Лабутин Андрей Константинович: Территориальное устройство Российской Федерации: организационно-правовые вопросы : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ Казань, 2006. - 26 с.

23. Лапшина Ирина Евгеньевна: Местное управление в механизме публичной власти Великобритании : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ М., 2007. - 24 с.

24. Лебедева Елена Борисовна: Влияние политического режима на трансформацию административно-территориального деления в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата политических наук: 23.00.02 [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений] Москва. 2012. – 27 с.

25. Левина Вера Владимировна: Территориальное развитие на основе согласования региональных и муниципальных экономических интересов: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 [Место защиты: Федер. исслед. центр «Информатика и упр.» РАН] Москва. 2017. - 45 с.

26. Леявин Денис Викторович: Территориальная организация государства Российской Федерации: принципы и эволюция : Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук: Спец.: 23.00.02- Полит. ин-ты и процессы/ Моск. гос. ун-т. -М., 1999.-22 с.

27. Ляшенко Тамара Анатольевна: Местное самоуправление в крупных городах-мегаполисах: теоретико-правовое исследование: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. - Москва, 2005. - 23 с.

28. Максимов Андрей Николаевич: Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право / М., 2010. - 26 с.

29. Медведев Александр Михайлович: Конституционно-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. док. юрид. наук: Спец.: 12.00.02 - Конст. право., муницип. право / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. - М., 2001 - 21 с.

30. Моисеев Юрий Михайлович: Пороги неопределенности в системе градостроительного планирования: автореферат дис. ... доктора архитектуры: 05.23.22 [Место защиты: Моск. архитектур. ин-т]. Москва, 2017. – 47 с.



31. Молодцов Игорь Николаевич: Теоретические проблемы российской территориальной политики на примере анализа административной реформы 2000 года: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01. Москва, 2004. 178 с.

32. Нагорная Н.В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

Предлагаются качественные принципы, на основе которых должны определяться территориальные границы муниципальных единиц. Приводятся принципы, на основе которых устанавливаются границы муниципальных единиц в Германии.

33. Овчинникова Любовь Владимировна: Конституционные основы реализации интересов населения и публичной власти в сфере территориальной организации местного самоуправления, градостроительства и землепользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук - М., 2007. - 30 с.

34. Пакшенкова Светлана Викторовна: Бюджетно-территориальная организация местного самоуправления в крупных городах России: на примере г. Барнаула: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 [Место защиты: Алт. гос. ун-т] Барнаул. 2011. - 22 с.

35. Подмарькова Екатерина Михайловна: Математическое и алгоритмическое обеспечение для формирования и оценки вариантов административно-территориального деления региона: автореферат дис. ... кандидата технических наук: 05.13.10, 05.13.01 [Место защиты: Пенз. гос. ун-т]. - 19 с.

36. Прохорская Елена Георгиевна: Пространственная организация юго-восточного направления Московской агломерации : автореферат дис. ... кандидата архитектуры : 05.23.22 [Место защиты: Моск. архитектур. ин-т]. Москва, 2016. - 30 с.

37. Рогозина Римма Евгеньевна: Географические особенности процессов территориальной организации российского общества на рубеже XX-XXI веков : Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. геогр. наук. Спец.: 25.00.24 - Экон., соц. и полит. География / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2002. - 18 с.

38. Саломаткин Александр Сергеевич: Территориальная организация Российского государства: Гос.- правовые вопр.: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук: Спец.: 12.00.02- конституц. право, гос. упр. Адм. право. муницип. Право. НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка при Ген. Прокуратуре РФ. - М., 1996. - 39 с.

39. Смирнягин Леонид Викторович: Районирование общества: теория, методология, практика (на материалах США) : Автореф. дис. ... д-ра геогр. Наук / Моск. гос. ун-т. - М., 2005. - 28 с.

40. Трубников Владимир Вячеславович: Совершенствование территориальной организации местного самоуправления как способ повышения его эффективности: муниципально-правовое исследование: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 [Место защиты: Тюмен. гос. ун-т] Тюмень, 2012. - 33 с.

41. Уляева Алсу Гарифулловна: Организационный механизм управления развитием межмуниципальных агломераций на основе субрегионального подхода: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 [Место защиты: Ин-т экономики УрО РАН] Уфа, 2017. - 27 с.
42. Умрихин Александр Валерьевич: Политико-административное устройство Дальнего Востока России во второй половине XIX в.- начале XX в.: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. ист. наук: Спец.: 07.00.02- Отечественная история/ Амур. гос. ун-т. - Благовещенск, 1998.- 26 с.
43. Усягин Андрей Владимирович: Территориальное управление в политической системе Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук/ -Н. Новгород, 2006. - 55 с.
44. Федякин Иван Владимирович: Политика формирования и развития мегаполисов в системе мероприятий государственной политики: политологический анализ отечественного и зарубежного опыта: автореферат дис. ... доктора политических наук: 23.00.02 [Место защиты: Моск. гос. ун-т путей сообщ. (МИИТ) МПС РФ] Москва, 2015. - 51 с.
45. Хомяков Дмитрий Александрович: Основы градостроительной стратегии развития загородных поселений Московского региона: автореферат дис. ... кандидата архитектуры : 05.23.22 [Место защиты: Моск. архитектур. ин-т] Москва, 2018. - 34 с.
46. Черкасов Владимир Алексеевич: Территориальная организация местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ Москва, 2006. – 27 с.
47. Черный Ярослав Владимирович: Социально-экономические аспекты административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации (на примере Краснодарского края): Автореф. дис. ... канд. геогр. наук - Краснодар, 2007.- 25 с.
48. Шарнина Любовь Александровна: Территориальная организация местного самоуправления: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова Красноярск, 2004. – 24 с.
49. Шишков Михаил Константинович: Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации на основе социально-экономического районирования: на примере Самарской области: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. геогр. наук: Спец.: 11.00.02- Экономическая, социальная и политическая география/ Перм. гос. ун-т. - Пермь, 1999. - 23 с.
50. Шипов Савва Витальевич: Теоретико-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ РАН, Ин-т государства и права. - М., 2005. - 23 с.
51. Южина Евгения Васильевна: Теория местного самоуправления и проблемы реформирования административно-территориального устройства современной России : Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук: Спец. 23.00.01-теория и история политической науки / - СПб, 1998.-18 с.

52. Яковлев Илья Николаевич: Закономерности формирования, тенденции эволюции и механизмы устойчивого развития градостроительных структур высокоурбанизированных объектов Российской Федерации: на примере Самарской области : автореферат дис. ... доктора архитектуры : 05.23.22 [Место защиты: С.-Петерб. гос. архитектур.-строит. ун-т] Санкт-Петербург, 2010 - 46 с.

### **III. Библиографические источники и электронные ресурсы на иностранных языках**

1. Aaskoven, I 2017, 'polity age and political budget cycles: evidence from a Danish municipal reform', *European Journal of Political Economy*, forthcoming. \*
2. Alexander, D 2013, 'Crossing boundaries: action networks, amalgamation and inter-community trust in a small rural shire', *Local Government Studies*, vol. 39, no. 4, pp. 463-487.
3. Allers, ma, geertsema, JB 2016, 'the effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation', *Journal of Regional Science*, vol. 56, no. 4, pp. 659-682.
4. Allers, ma, van Ommeren, B 2016, 'Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit', *Local Government Studies*, vol. 42, no. 5, pp. 717-738.
5. Andrews, R 2015, 'Vertical consolidation and financial sustainability: evidence from english local government', *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 33, pp. 1518-1545.
6. Fskim, J, Klausen, Je, Vabo, SI, Bjurstrøm, K 2016, 'What causes municipal amalgamation reform? Rational explanations meet Western european experiences, 2004-13', in g Bouckaert, S Kuhlmann (eds.) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, london: palgrave macmillan.
7. Askim, J, Klausen, Je, Vabo, SI, Bjurstrøm, K 2017, 'territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western european countries', *Local Government Studies*, vol. 43, no. 4, pp. 555-576.
8. Aulich, C, Sansom, g, mcKinlay, p 2014, 'a fresh look at municipal consolidation in australia', *Local Government Studies*, vol. 40, no. 1, pp. 1-20.
9. Bates, IJ, lafrancois, Ba, Santerre, Re 2011, 'an empirical study of the consolidation of local public health services in Connecticut', *Public Choice*, vol. 147, pp. 107-121.
10. Belley, S 2012, 'amalgamation (or merger)' In l. Côté and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca) Retrieved on January 17, 2018.
11. Bikker, J, van der linde, D 2016, 'Scale economies in local public administration', *Local Government Studies*, vol. 42, no. 3, pp. 441-463.

12. Bish, RI 2001, 'local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideas alive in the twenty-first', *Commentary*, C. D. Howe Institute, 150, pp. 1-29.
13. Blesse, S, Baskaran, t 2016, 'Do municipal mergers reduce costs? evidence from a german federal state', *Regional Science and Urban Economics*, vol. 59, pp. 54-74.
14. Blom-Hansen, J 2010, 'municipal amalgamations and common pool problems: the Danish local government reform in 2007', *Scandinavian Political Studies*, vol. 33, no. 1, pp.51-73.
15. Blom-Hansen, J, Houlberg, K, Serritzlew, S 2014, 'Size, democracy, and the economic costs of running a political system', *American Journal of Political Science*, vol. 58, no. 4, pp. 790-803.
16. Blom-Hansen, J, Houlberg, K, Serritzlew, S, treisman, D 2016, 'Jurisdiction size and local government policy expenditure: assessing the effect of municipal amalgamation', *American Political Science Review*, vol. 110, no. 4, pp. 812-831.
17. Boyne, g 1992. 'local government structure and performance: lessons from america?' *Public Administration*, vol. 70, no. 3, pp. 333-357.
18. Boyne, g 1996. 'Scale, performance and the New public management: an empirical analysis of local authority services', *Journal of Management Studies*, vol. 33 no. 6, pp. 809-826.
19. Brennan, g, Buchanan, Jm 1977, 'towards a tax Constitution for leviathan', *Journal of Public Economics*, vol. 8, no. 3, pp. 255-273.
20. Calciolari, S, Cristofoli, D, macciò, l 2013, 'explaining the reactions of Swiss municipalities to the 'amalgamation wave'', *Public Management Review*, vol. 15, no. 4, pp. 563-583.
21. Callanan, m, murphy, R, Quinlivan, a 2014, 'the risks of intuition: Size, costs and economies of scale in local government', *The Economic and Social Review*, vol. 45, no. 3, pp. 371-403.
22. Carr, JB 2004, 'Whose game do we play? local government Boundary Change and metropolitan governance', In R. Feiock (ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington: georgetown university press, pp. 212-239.
23. Chatry, I. /Hulbert, C.: *Multi-level governance reform. Overview of OECD county experience* OECD publishing, Paris, 2017.
24. Cobban, tW 2017, 'Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995-2010', *Urban Affairs Review*, forthcoming.
25. De Ceuninck, K, Reynaert, H, Steyvers, K, Valcke, t 2010, 'municipal amalgamations in the low Countries: Same problems, different solutions', *Local Government Studies*, vol. 36, no. 6, pp. 803-822.
26. Denters, B, goldsmith, m, ladner, a, mouritzen, pe, Rose, l 2014, *Size and Local Democracy*, edward elgar.
27. Dollery, B, Byrnes, J, Crase, l 2008, 'australian local government amalgamation: a conceptual analysis of population size and scale economies in

municipal service provision', *Australasian Journal of Regional Studies*, vol. 14, no. 2, pp. 167-175.

28. Dollery, B, Crase, I 2004, 'Is bigger local government better? an evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs', *Urban Policy and Research*, vol. 22, no. 3, pp. 265-275.

29. Dollery, B, Crase, I, O'Keefe, S 2009, 'Improving efficiency in Australian local government: Structural reform as a catalyst for effective reform', *Geographical Research* vol. 47, no. 3, pp. 269-279.

30. Dollery, B, Fleming, E 2006, 'a conceptual note on scale economies, size economies and scope economies in

31. References Australian local government', *Urban Policy and Research*, vol. 24, no. 2, pp. 271-282.

32. Dollery, B, King, S.K 2017, 'Counting the cost: an analysis of the post-merger performance of the Clarence Valley Council in New South Wales', *Economic Analysis and Policy*, vol. 56, pp. 72-78.

33. Drew, J, Dollery, B 2014, 'Would bigger councils yield scale economies in the greater Perth metropolitan Region? a critique of the Metropolitan Local Government Review for Perth local government', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73, no. 1, pp. 128-137.

34. Drew, J, Dollery, B 2014a, 'the impact of metropolitan amalgamations in Sydney on municipal financial sustainability', *Public Money & Management*, vol. 34, no. 4, pp. 281-288.

35. Drew, J, Dollery, B 2014b, 'Separation anxiety: an empirical evaluation of the Australian Sunshine Coast Regional Council de-amalgamation', *Public Money & Management*, vol. 34, no. 3, pp. 213-220.

36. Drew, J, Kortt, M, Dollery, B, 2013, 'a cautionary tale: Council amalgamation in Tasmania and the Deloitte Access Economics Report', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 72, no. 1, pp. 55-65.

37. Drew, J, Kortt, M, Dollery, B, 2016, 'Did the big stick work? an empirical assessment of scale economies and the Queensland forced amalgamation program', *Local Government Studies*, vol. 42, no. 1, pp. 1-14.

38. Drew, J, Kortt, M, Dollery, B, 2017, 'No Aladdin's Cave in New South Wales? local government amalgamation, scale economies, and data envelopment analysis specification', *Administration & Society*, vol. 49, no. 10, pp. 1450-1470.

39. Drier, P, Mollenkopf, J, Swanstrom, T 2004, *Place Matters: Metropolitica for the Twenty-First Century*, Lawrence: University of Kansas Press.

40. Elklit, J, Kjaer, U 2009, 'Split-ticket voting in times of sub-national government reorganization: evidence from Denmark', *Scandinavian Political Studies*, vol. 32, no. 4, pp. 422-439.

41. Erlingsson, GÓ, Ödalen, J 2017, 'a normative theory of local government: Connecting individual autonomy and local self-determination with democracy', *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, vol. 15, no. 2, pp. 329-342.

42. Erlingsson, GÓ, Ödalen, J, Wangmar, E 2015, 'Understanding large-scale institutional change: Social conflicts and the politics of Swedish municipal

amalgamations, 1952-1974, *Scandinavian Journal of History*, vol. 40, no. 2, pp. 195-214.

43. Fahey, g, Drew, J, Dollery, B 2016, 'merger myths: a functional analysis of scale economies in New South Wales local government', *Public Finance and Management*, vol. 16, no. 4, pp. 362-382.

44. Fathimath, a 2017, 'Impact of municipal amalgamation on stakeholder collaboration: the case of auckland, New Zealand', *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, forthcoming.

45. Foged, SK 2016, 'the relationship between population size and contracting out public services: evidence from a quasiexperiment in Danish municipalities', *Urban Affairs Review*, vol. 52, no. 3, pp. 348-390.

46. Erhardt-Maciejewski Ch. Kommunalpolitiker genie?en hohes Ansehen // *Kommunal*. 2017. 22 Juni. URL: <https://kommunal.de/artikel/kommunalpolitiker/> (дата обращения: июль 2017).

47. Erhardt-Maciejewski Ch. Kreisgebietsreform in Brandenburg // *Kommunal*. 2016. 6 Oktober. URL: <https://kommunal.de/artikel/kreisgebietsreform-in-brandenburg/> (дата обращения: июль 2017).

48. Franzke J. Funktional-bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit // *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen* / Edited by H. Bauer, C. Buchner, J. Franzke. Universitätsverlag Potsdam, 2013. S. 11–26.

49. Franzke J. Kommunale Gebietsreformen im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltungseffizienz // *Junge Städte in ihrer Region* / Edited by A. Prieb, A. von Saldern, R. Scholl. Grabsen, 2001. S. 129–147.

50. Franzke J. Kommunale Institutionenentwicklung in Ostdeutschland. Eine (Zwischen-) Bilanz nach 25 Jahren // *Der gut organisierte Staat* / Edited by M. Dohler, J. Franzke, K. Wegerich. Baden-Baden, 2015. S. 361–382.

51. Furukawa, a 2014, 'asymmetric local government consolidations with heterogeneous local public goods', *Theoretical Economics Letters*, vol. 4, pp. 305-310.

52. Geldeinsparung durch Kreisgebietsreform nicht mehr glaubwürdig – Regierung erfindet nun Argumente, um an Reform festzuhalten. 2017. URL: <http://bvb-fw-gruppe.de/impressum/9-aktuelles/presse/1229-kreisgebietsreform-rot-rote-gesichtswahrung>.

53. Gullner M. Gebietsreformen bringen Unmut // *Kommunal*. 2016. 23 Dezember. URL: <https://kommunal.de/artikel/gebietsreformen-umfragen/>.

54. Haug P., Illy A. Groe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts // *Wirtschaft im Wandel*. 17 (10). 2011. S. 347–355.

55. Hanes, № 2015, 'amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden', *Local Government Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 63-77.

56. Hanes, N, Wikström, m 2008, 'Does the local government structure affect population and income growth? an empirical analysis of the 1952 municipal reform in Sweden', *Regional Studies*, vol. 42, no. 4, pp. 593-604.

57. Hansen, SW 2014, 'Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers', *Public Choice*, vol. 159, pp. 3-21.
58. Hansen, SW, Houlberg, K, pedersen, IH 2014, 'Do municipal mergers improve fiscal outcomes?', *Scandinavian Political Studies*, vol. 37, no. 2, pp. 196-214.
59. Hirota, H, Yunoue, H 2017, 'evaluation of the fiscal effect on municipal mergers: Quasi-experimental evidence from Japanese municipal data', *Regional Science and Urban Economics*, vol. 66, pp. 132-149.
60. Houlberg, K, pedersen, IH 2015, 'political consensus and fiscal outcomes', *Local Government Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 78-99.
61. Howell-moroney, m 2008, 'the tiebout Hypothesis 50 Years later: lessons and lingering Challenges for metropolitan governance in the 21st Century', *Public Administration Review*, vol. 68, no. 1, pp. 97-109.
62. Jakobsen, m, Kjaer, u 2016, 'political representation and geographical bias in amalgamated local governments', *Local Government Studies*, vol. 42, no. 2, pp. 208-227.
63. Jordahl, H, liang, C-Y 2010, 'merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics', *Public Choice*, vol. 143, pp. 157-172.
64. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013 / BMI. 2013. URL: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/jahresbericht\\_de\\_2013.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/jahresbericht_de_2013.html).
65. Kuhlmann S., Seyfried M., Siegel J. Wirkungen von Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg. Potsdam, 2017. URL: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf>.
66. Kuhlmann S., Wollmann H. Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Eine Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, 2013. 324 s. DOI: 10.1007/978-3-658-00173-5.
67. Kelleher, C, lowery, D 2004, 'political participation and metropolitan Institutional Contexts', *Urban Affairs Review*, vol. 39, no. 6, pp. 720-757.
68. Kjaer, u, Hjelmar, u, Olsen, al 2010, 'municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of the Danish 2007 structural reform', *Local Government Studies*, vol. 36, no. 4, pp. 569-585.
69. Kjaer, u, Klemmensen, R 2015, 'What are the local political costs of centrally determined reforms of local government', *Local Government Studies*, vol. 41, no. 1, pp. 100-118.
70. Kortt, ma, Dollery, B, Drew, J 2016, 'municipal mergers in New Zealand: an empirical analysis of the proposed amalgamation of Hawke's Bay Councils', *Local Government Studies*, vol. 42, no. 2, pp. 228-247.
71. Krøtel, Sml, Villadsen, aR, Hansen, mB 2017, 'What to do here? What to do there? the effect of change in organization size on public management', *International Public Management Journal*, forthcoming.

72. Kushner, J, Siegel, D 2003, 'Citizens' attitudes toward municipal amalgamation in three Ontario municipalities', *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 26, no. 1, pp. 49-59.
73. Kushner, J, Siegel, D 2005, 'are services delivered more efficiently after municipal amalgamations?', *Canadian Public Administration*, vol. 48, no. 2, pp. 251-267.
74. Kushner, J, Siegel, D 2005a, 'Citizen satisfaction with municipal amalgamations', *Canadian Public Administration*, vol. 48, no. 1, pp. 73-95.
75. Lassen, D, Serritzlew, S 2011, 'Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform', *American Political Science Review*, vol. 105, no. 2, pp. 238-258.
76. Lidström, a 2013, 'Citizens in the city-regions: political orientations across municipal borders', *Urban Affairs Review*, vol. 49, no. 2, pp. 282-306.
77. Lithopoulos, S 2015, 'a literature review on the amalgamation of police services in Canada', *Research Report: 2015-R014*, Ottawa, ON: public Safety Canada.
- Lowery, D 2000, 'a transaction Costs model of metropolitan governance: allocation Versus Redistribution in urban america', *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 1, pp. 49-78.
78. Mehrheit der Bürger halt Kreisgebietsreform Mecklenburg-Vorpommern für unsinnig. 2011. 27 August. URL: <http://www.meck-pomm-hits.de/2011/mehrheit-der-buerger-halt-kreisgebietsreform-mecklenburg-vorpommern-fur-unsinnig/>
79. Mabuchi, m 2001, *Municipal amalgamation in Japan*, Washington, DC: World Bank.
80. Miljan, I, Spicer, Z 2015, *Municipal amalgamation in Ontario*, Ontario prosperity Initiative, Vancouver: Fraser Institute.
81. Miyazaki, t 2017, 'examining the relationship between municipal consolidation and cost reduction: an instrumental variable approach', *Applied Economics*, forthcoming.
82. Moisio, a, Uusitalo, R 2013, 'the impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland', *Public Finance and Management*, vol. 13, no. 3, pp. 148-166.
83. Mussari, R, Ruggiero, p 2017, 'merging for capacity and a capacity for merging: politicians, citizens and discourses in public administrations', *Financial Accountability & Management*, vol. 33, no. 1, pp. 27-47.
84. Naves, a 2015, 'Reformas territoriais: Fusões de municípios e cooperação intermunicipal', In de Sousa, I, Tavares, a, da Cruz, NF, Jorge, S (eds.), *A reforma do poder local em debate*, Lisboa: ICS.
- Tavares, aF, Rodrigues, m 2015, 'the economic and political impacts of top-down territorial reforms: the case of Portuguese parishes', *Local Government Studies*, vol. 41, no. 6, pp. 956-976.
85. Nelson, ma 1992, 'municipal amalgamation and the growth of the local public sector in Sweden', *Journal of Regional Science*, vol. 32, no. 1, pp. 39-53.
86. Newton, K 1982, 'Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government', *Political Studies*, vol. 30, no. 2, pp. 190-206.



87. Oakerson, R 1999, governing local public economies: Creating the Civic metropolis, Oakland, Ca: ICS press.

88. Oakerson, RJ 2004, 'the Study of metropolitan governance', In R. Feiock (ed.), Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation, Washington, DC: georgetown university press. pp. 17-45.

89. Oates, We 1972, Fiscal Federalism, New York: Harcourt, Brace and Jovanovich. Oates, We 1999, 'an essay on Fiscal Federalism', Journal of Economic Literature, vol.37, pp. 1120-1149.

90. Oliver, Je 2001, Democracy in Suburbia, princeton, NJ: princeton university press. Ostrom, V, tiebout, C, Warren, R 1961, 'the Organization of government in metropolitan areas: a theoretical Inquiry', American Political Science Review, vol. 55, no. 4, pp. 831-42. Rusk, D 1999, Inside Game Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America, Washington DC: Brookings Institution press.

91. OECD. Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences / Edited by I. Chatry, K. Hulbert. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: 10.1787/9789264272866-en.

92. Ostrom E. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions // Social Science Quarterly. 1972. Vol. 53. No. 3. p.p. 474–493.

93. Poel, DH 2000, 'amalgamation perspectives: Citizen responses to municipal consolidation', Canadian Journal of Regional Science, vol. 23, no. 1, pp. 31-48.

94. Recommendation of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy / REC 240 (2008). – – Режим доступа:<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.

95. Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities on local and regional democracy in Ukraine/REC 102 (2001).– Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=822897&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.

96. Recommendation 12 (2004) of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. – Режим доступа: [http://nala.ge/uploads/COM%20recommendation%20REC\(2004\)12.pdf](http://nala.ge/uploads/COM%20recommendation%20REC(2004)12.pdf).

97. Recommendation 164 (2005) on local and regional democracy in Denmark. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866525&Site=Congress>.

98. Recommendation 127 (2003) on local and regional democracy in Portugal. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1919833&Site=Congress>.

99. Reese, I 2004, 'Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference?', Review of Policy Research, vol. 21, no. 4, pp. 595-611.

100. Reingewertz, Y 2012, 'Do municipal amalgamations work? evidence from municipalities in Israel', *Journal of Urban Economics*, vol. 72, pp. 240-251.
101. Rizzi, D, Zanette, m 2017, 'a procedure for the ex-ante assessment of compulsory municipal amalgamation policies', *Public Finance and Management*, vol. 17, no. 2, pp. 170-201.
102. Roesel, F 2017, 'Do mergers of large local governments reduce expenditures? evidence from germany using the synthetic control method', *European Journal of Political Economy*, vol. 50, pp. 22-36.
103. Rosel F. Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien // *AKADEMIE ONLINE*. 2017. No. 2. S. 45–49. URL: <https://www.vwa-akademie-online.de/wissenschaft-und-praxis/sparen-gebietsreformen-geld-ein-ueberblick-aktueller-studien>.
104. Ryan, R, Hastings, C, grant, B, lawrie, a, Shé, ÉN, Wortley, l 2015, 'the australian experience of municipal amalgamation: asking the citizenry and exploring the implications', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 75, no. 3, pp. 373-390.
105. Saarimaa, t, tukiainen, J 2015, 'Common pool problems in voluntary municipal mergers', *European Journal of Political Economy*, vol. 38, pp. 140-152.
106. Sancton, a 1996, 'Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario', *Canadian Public Administration*, vol. 39, no. 3, pp. 267-289.
107. Sinnewe, e, Kortt, ma, Dollery, B 2015, 'Is biggest best? a comparative analysis of the financial viability of the BrisbaneCity Council', *Australian Journal of Public Administration*, vol. 75, no. 1, pp. 39-52.
108. Slack, e, Bird, R 2013, 'Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? a Canadian example', *Public Finance and Management*, vol. 13, no. 2, pp. 99-123.
109. Sørensen, RJ 2006, 'local government consolidations: the impact of political transaction costs', *Public Choice*, 127, 75-95.
110. Spicer, Z 2012, 'post-amalgamation politics: How does consolidation impact community decision-making?', *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 21, no. 2, pp. 90-111.
111. Steiner, R 2003, 'the causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland', *Public Management Review*, vol. 5, no. 4, pp. 551-571.
112. Steiner, R, Kaiser, C 2017, 'effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities', *Public Management Review*, vol. 19, no. 2, pp. 232-252.
113. Strebel, ma 2016, 'Incented voluntary municipal mergers as a two-stage process: evidence from the Swiss Canton of Fribourg', *Urban Affairs Review*, forthcoming.
114. Suzuki, K, Sakuwa, K 2016, 'Impact of municipal mergers on local population growth: an assessment of the merger of Japanese municipalities', *Asia Pacific Journal of Public Administration*, vol. 38, no. 4, pp. 223-238.

115. Swianiewicz, p 2002, Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services—International context and theoretical framework’, In p

116. Swianiewicz (ed.), Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe, chapter 1, pp. 1-29.

117. Swianiewicz, p 2010, ‘If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? an east european perspective’, Local Government Studies, vol. 36, no. 2, pp. 183-203.

118. Swianiewicz, p 2018, ‘If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – ten years later’, Local Government Studies, vol. 44, no. 1, pp. 1-10.

119. Takagishi, Y, Sakata, m, Kitamura, t 2012, ‘Influence of the municipal merger on local government employees’ stress response in Japan’, Industrial Health, vol. 50, pp. 132-141.

120. Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders / Edited by H. Baldersheim, L. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 288 p. DOI: 10.1057/9780230289826.

121. TERRITORIAL CONSOLIDATION REFORMS IN EUROPE Edited by Pawel Swianiewicz. First published in 2010 by the Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest © OSI/LGI, 2010.

122. Thuesen, aa 2017, ‘local democracy in large municipalities: Cocreating democracy and rural development through multilevel participation structures and local development plans’, Town Planning Review, vol. 88, no. 3, pp. 327-348.

123. Tiebout, Cm 1956, ‘a pure theory of local expenditures’, Journal of Political Economy, 64, pp. 416-424. Verba, S, Nie, NH 1972, Participation in America: Political Democracy and Social Equality, Chicago, Il: the university of Chicago press.

124. Vojnovic, I 2000, ‘the transitional impacts of municipal consolidations’, Journal of Urban Affairs, vol. 22, no. 4, pp. 385-417.

125. Verwaltungsgliederung in Deutschlands am 31.12.2015 / Statistisches Bundesamt.2017.URL:

[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/31122015\\_Jahr.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/31122015_Jahr.html).

126. Weiher, g 1991, the Fractured metropolis: political Fragmentation and metropolitan Segregation, albany: State university of New York press.

127. Zeedan, R 2017, ‘Bigger but not always better: Size and democracy in Israeli amalgamated local governments’, Journal of Urban Affairs, vol. 39, no. 5, pp. 711-728.

#### **IV. Сайты некоторых аналитических структур.**

1. <http://131fz.ranepa.ru/about>. Высшая школа государственного управления. Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления. РАНХиГС.

2. <http://www.urbanecomomics.ru/>. Фонд «Институт экономики города».

3. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>. © Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe – 2017.
4. <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>.
5. <https://www.coelo.nl/index.php/international-publications>. COELO was founded in 1994, and is associated with the Faculty of Economics and Business of the University of Groningen.
6. <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16/>
7. Central Authorities developed by Paweł Swianiewicz Adam Gendźwiłł University of Warsaw, Faculty of Geography and Regional Studies and Alfonso Zardi for the CENTRE OF EXPERTISE FOR LOCAL GOVERNMENT REFORM.
8. Бобров Е.А. О недопустимости аварийной и непродуманной реформы местного самоуправления в Московской области / Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 2016. 16 ноября. URL: <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/2663/> (дата обращения: июнь 2017).
9. Вопреки воле местных жителей Люберецкий район «укрупнили» в городской округ // Regnum. 2016. 15 декабря. URL: <https://regnum.ru/news/society/2218043.html> (дата обращения: июнь 2017).
10. Депутаты Госдумы выступили против муниципальной реформы в Подмосковье // МК.ru. 2016. 30 ноября. URL: <http://www.mk.ru/mosobl/2016/11/30/deputaty-gosdumy-vystupili-protiv-municipalnoy-reformy-v-podmoskove.html> (дата обращения: июнь 2017).
11. Зверинцева Т. Что ждет местную власть в Подмосковье? // ГосВопрос. 2016. 12 декабря. URL: <http://gosvopros.ru/territory/podmoskovie/> (дата обращения: июнь 2017).
12. Кувшинов А. Проформа местного самоуправления // Новое время. 2016. № 41–42. 19 декабря. URL: <https://newtimes.ru/stati/xroniki/proforma-mestnogo-samoupravleniya.html> (дата обращения: июнь 2017).
13. Макутина М. Дума узаконит ликвидацию поселений регионами // РБК. 2017. 22 февраля. URL: <http://www.rbc.ru/politics/22/02/2017/58ad8ea19a7947703aed4ba8> (дата обращения: июнь 2017).
14. Местное самоуправление собралось на конгресс // Пушкино сегодня. 2017. 21 февраля. URL: <http://pushkino.tv/news/politika-vlast-gosudarstvo/110813/> (дата обращения: июнь 2017).
15. Подмосковные чиновники проигнорировали конгресс МСУ // Regnum. 2017. 21 февраля. URL: <https://regnum.ru/news/society/2241624.html> (дата обращения: июнь 2017).
16. Число муниципальных образований по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации на 1 января 2010 года / ФСГС. 2010. [www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/1-adm\\_2010.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2010.xls) (дата обращения: июнь 2017).

17. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2017 года / ФСГС. 2016. URL: [www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/1-adm\\_2017.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2017.xls) (дата обращения: июнь 2017).

## **V. Федеральные законы**

1. Федеральный закон от 18 декабря 1997 № 152-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О наименованиях географических объектов».

2. Федеральный закон от 17 июля 1999 № 176-ФЗ (ред. от 29.06.2018) «О почтовой связи».

3. Земельный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 25 октября 2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018)).

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Градостроительный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2018)).

## **VI. Законы субъектов Российской Федерации.**

Перечень законов субъектов Российской Федерации не приводится в связи с большим объемом перечня, который не позволяет присоединить Аналитическую записку к отчету.

## **VII. Международные документы**

1. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств. (Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2000 года № 880).

2. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии. Принята в г. Нью-Йорке 09.06.2001 Резолюцией S-25/2 на 6-ом пленарном заседании 25-ой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

3. Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ, 1998, № 36, ст. 4466. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ, 1998, № 15, ст. 1695.

4. Европейская Хартия Городов / The European Urban Charter. – Обнинск: Институт муниципального управления, 2003. – 112 с.

5. Рекомендация 297 (2010) «Местная и региональная демократия в Российской Федерации». Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. <http://www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1690635>.

6. Рекомендация 228 (2007) «Проект Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления». Обсуждена и одобрена Постоянным комитетом Палатой местных властей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы 20 ноября 2007 г. и принята Постоянным комитетом Конгресса 21 ноября 2007 г. / <http://www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1207751>.

7. Рекомендация 143 (2004) «Местная и региональная демократия в Российской Федерации». Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. <http://www.coe.int/document-laibrary/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=940357>.

8. Рекомендация 79 (2000)1 о « соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа subsidiarity на практике » (Применение пункта 1 статьи 3, пунктов 1-5 статьи 4 и статьи 9 Хартии местного самоуправления). Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. <http://www.coe.int/document-laibrary/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=993243>.

9. Рекомендация 39 (1998) о включении Европейской хартии местного самоуправления в правовые системы стран, ратифицировавших Хартию, и о правовой защите местных органов самоуправления. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. <http://www.coe.int/document-laibrary/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=931053>.

10. Рекомендация 78 (2000) о местной и региональной демократии во Франции. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. <http://www.coe.int/document-laibrary/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=929233>.

11.

**ОТЧЕТ**  
**О проведенном социологическом исследовании**  
**«Оценка эффективности территориальных преобразований в системе**  
**местного самоуправления в Российской Федерации»**  
**(реферативный отчет)**

Исследование выполнено в рамках гранта РФФИ № 18-011-00551 «Комплексное исследование тенденций трансформации территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации (2003 - 2017 годы)»

## Предисловие

Настоящий реферативный отчет подготовлен на основе Отчета о проведенном социологическом исследовании «Оценка эффективности территориальных преобразований в системе местного самоуправления в Российской Федерации», выполненного в 2019 году в рамках реализации научного проекта «Комплексное исследование тенденций трансформации территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации (2003 - 2017 годы)», поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований (грант № 18-011-00551).

В реферативный отчет включены в тезисном изложении информация о целях, задачах, планировании, основных результатах и выводах исследования. Реферативный отчет не содержит специальной информации о методологии проведения социологического опроса, об обоснования квотирования выборки, об оценке зависимости отклика от региональных особенностей, об оценке качества выборки, однородности выборки и другие специальные сведения. Из реферативного отчета также исключены многочисленные иллюстративные материалы (32 графика, 5 таблиц). Вся выше перечисленная информация и сведения содержатся в полнотекстовом формате отчета о проведенном социологическом исследовании.



Оглавление	
1. Введение.....	
2. Планирование исследования.....	
3. Инструментарий социологического исследования.....	
4. Анализ и интерпретация данных.....	
4.1. Выборка.....	
4.1.1 Квотирование выборки.....	
4.1.2. Оценка зависимости отклика от региональных особенностей.....	
4.1.3. Оценка качества выборки.....	
4.1.4. Оценка однородности выборки.....	
4.2. Общий анализ результатов исследования.....	
4.3. Детализированный анализ результатов исследования.....	
4.3.1. Детализация результатов исследования по регионам.....	
4.3.2. Детализация результатов исследования по группам субъектов Российской Федерации с различным масштабом сокращения числа муниципальных образований.....	
4.3.3. Детализация результатов исследования по регионам, сгруппированным по типу территориальных преобразований.....	
4.3.4. Детализация результатов исследования по группам экспертов.....	
5. Выводы.....	
Приложения.	
Приложение 1. Текст анкеты (не приводится).	
Приложение 2. Комментарии экспертов к анкете (не приводится).	

## **1. Введение**

Планирование и обоснование настоящего исследования проведено на основе анализа территориальной трансформации системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, выполненного в 2018 году в рамках реализации первого этапа научного проекта № 18-011-00551 «Комплексное исследование тенденций трансформации территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации (2003 - 2017 годы)». В результате анализа было выявлено, что в семи субъектах Российской Федерации в период с 2010 года по 2018 год число муниципальных образований сократилось от 10 до 20%, еще в шести - от 20 до 30%. В 11 субъектах Российской Федерации число муниципальных образований уменьшилось более чем на 30%. Анализ предварительных результатов социологических опросов населения, проведенных в рамках реализации научного проекта в 2018 году в Московской и Псковской областях, показал, что в случае сохранения тенденций ликвидации формальных социальных институтов в виде муниципальных единиц может возникнуть угроза стабильности (публичных институтов и социальных общностей) не только на местном уровне, но и в региональном, и в общероссийском масштабе.

Учитывая общие результаты реализации научного проекта, полученные в 2018 году, была поставлена задача - выявить и сопоставить мотивы и приводимые обоснования осуществляемых преобразований, оценить полученные позитивные и негативные результаты и возможные эффекты. В соответствии с планами реализации проекта в 2019 году исследование включало опрос региональных специалистов, владеющих информацией о ходе территориальных преобразований, данными о критериях трансформации, деталях процедуры, целях и полученных результатах территориальных трансформаций в системе местного самоуправления.

*Исследование проведено главным образом, как это было предусмотрено планами реализации проекта в 2019 году, в субъектах Российской Федерации, в которых произошло существенное сокращение числа муниципальных образований.*

## **2. Планирование исследования**

Для оценки эффективности проводимых территориальных преобразований был проведен опрос региональных экспертов, обладающих достаточной квалификацией и информацией о проводимых преобразованиях.

Цель исследования - выявить и сопоставить мотивы и приводимые обоснования осуществляемых преобразований структуры местного самоуправления, оценить полученные позитивные и негативные результаты и возможные эффекты.

В качестве объекта исследования выступает группа специалистов, именуемых в исследовании «экспертное сообщество» - совокупность специалистов, по роду деятельности обладающих теоретическими и практическими знаниями в сфере муниципального и регионального управления, а также необходимой информацией о ходе проведения территориальных преобразований в сфере местного самоуправления в регионе.

Предмет исследования - мнение экспертов по поводу проводимых преобразований, которое, как представляется, должно в значительной степени определять общие настроения в регионе в отношении территориальных преобразований и формировать «общественное мнение», а в теории - должно и определять подход региональных элит и представителей власти к указанной проблеме.

Методика проведения исследования определяется стандартными требованиями и имеющимися ограничениями.

При планировании исследования определено, что стандартная погрешность не должна превышать 10% для общих показателей и 35% для детализированных по группам показателей при уровне значимости (вероятности ошибки первого рода) не более 0,05. Фактически полученные результаты (общие) имеют погрешность около 6% при запланированном уровне значимости (обработано 229 анкет).

Опрос проводился в виде анкетирования с использованием электронных средств коммуникации.

Содержательная часть анкеты определена с учетом результатов предыдущих исследований.

Специфика аудитории накладывает заметные ограничения на объем анкеты. Опытным путем определено, что анкета должна включать не более десяти вопросов с перечнем простых вариантов ответа. Из анкеты полностью исключена демографическая часть (пол респондента и т.п.), контроль характеристик выборки проведен на стадии распространения анкет.

В анкете нет численных вариантов ответов, что определяет особые требования к инструментарию обработки (использование непараметрических методов статистической обработки).

Поскольку тема территориальных преобразований весьма политизирована, стояла задача сохранить нейтральность при распространении анкет. При формировании выборки не использовались невероятные методы, эксперты определялись методом районированного отбора по формальным признакам. К участию в опросе приглашались эксперты из конкретного региона, удовлетворяющие одному из условий:

А) преподаватели по специальности «государственное и муниципальное управление»,

Б) авторы научных публикаций по теме «муниципальное управление»,

В) аккредитованные Министерством Юстиции РФ независимые эксперты, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов<sup>80</sup>.

Следует отметить, что специалисты по антикоррупционной экспертизе были привлечены в связи с необходимостью оценить влияние территориальных преобразований в сфере местного самоуправления с этой точки зрения. В ходе

---

<sup>80</sup>Поскольку основная масса нормативных правовых актов принимается на местном уровне, большинство специалистов по антикоррупционной экспертизе погружены в проблемы местного самоуправления.

предыдущего исследования было выявлено, что значительная часть респондентов, проживающих в преобразованных муниципалитетах, считают, что у инициаторов преобразования были скрытые мотивы коррупционного характера.

География исследования определена планами исследований во втором, 2019 году реализации проекта. К участию в опросе приглашались эксперты в субъектах Российской Федерации, где в 2010 - 2017 годах число муниципальных образований сократилось более чем на 10%:

1) в 7 субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа - Вологодская область, Калининградская область, Новгородская область, Псковская область, Тверская область, Архангельская область, Республика Коми;

2) в 6 субъектах Российской Федерации Центрального федерального округа - Костромская область, Курская область, Московская область, Тульская область, Смоленская область, Тамбовская область;

3) в 5 субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа - Оренбургская область, Пензенская область, Нижегородская область, Кировская область, Саратовская область;

4) в 2 субъектах Российской Федерации Южного федерального округа - Астраханская область, Ставропольский край;

5) в 2 субъектах Российской Федерации Дальневосточного федерального округа - Чукотский автономный округ, Магаданская область.

Учитывая, что в Федеральный закон № 131-ФЗ в начале мая 2019 года был введен новый тип муниципальной единицы – муниципальный округ аналог муниципального района, но только без требования формирования муниципальных единиц на уровне населенных пунктов<sup>81</sup>, в ходе опроса было принято решение о включении в исследование некоторого числа экспертов из субъектов Российской Федерации, где процесс объединения муниципальных образований происходит в настоящее время: Брянская область, Курганская область, Пермский край, Приморский край, Республика Бурятия, Тюменская область, а также Белгородская область, Ленинградская область и Республика Хакасия. Однако, из последних трех названных субъектов Российской Федерации ответы получены не были.

### **3. Инструментарий социологического исследования<sup>82</sup>**

#### **4. Анализ и интерпретация данных**

##### **4.1 Выборка**

###### *4.1.1 Квотирование выборки<sup>83</sup>*

Для проведения опроса и анализа полученных результатов были выделены экспертные группы. Группа из преподавателей профиля государственного и муниципального направления и авторы научных публикаций по теме

<sup>81</sup> Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>82</sup> Текст не приводится.

<sup>83</sup> Информация приводится в сокращенном варианте.

«муниципальное управление» при обработке результатов выделены в группу респондентов с условным названием «управленцы», а независимые эксперты по проведению антикоррупционной экспертизы в группу «юристы».

Всего к участию в опросе было приглашено 1492 человека, в том числе 867 экспертов - специалистов по муниципальному управлению и 625 специалистов по проведению антикоррупционной экспертизы. В группе «юристы» охват составляет почти 100% генеральной совокупности. В группе «управленцы» охват можно оценить лишь приблизительно, по разным регионам он составляет от 20 до 95%. В среднем значение охвата по группе принято в 40%. Таким образом, размер генеральной совокупности по обеим группам приблизительно можно оценить в 3000 человек.

В результате опроса поступило 234 анкеты (в обработку попали 229 анкет, поскольку 5 анкет поступили со значительной задержкой), из них 130 анкет «управленцев» и 104 анкеты «юристов». Отклик (отношение числа полученных анкет к числу приглашенных экспертов) составляет около 15%.

#### *4.1.2 Оценка зависимости отклика от региональных особенностей<sup>84</sup>*

В ходе обработки проверена гипотеза о том, что процент ответов (отклик) может зависеть от региональных особенностей. Выявлено статистически значимое различие процента ответов в субъектах Российской Федерации, сгруппированных по типу территориальных преобразований. Различие показателей отклика не является статистически значимым при группировке по федеральным округам и при группировке по степени изменения числа муниципальных образований.

В субъектах Российской Федерации, где было осуществлено преобразование муниципальных районов в городской округ, средний отклик - 14,7 %, в субъектах Российской Федерации, где укрупнение проводилось только путем слияния отдельных поселений средний отклик - 17,2%. Данный факт может объясняться тем, что в случае слияния поселений в единый городской округ изменения более ощутимы и процесс таких преобразований более политизирован. Поэтому, как представляется, эксперты более осторожны и высказываются реже. Возможна и обратная связь - эксперты равнодушнее и не пытаются отстаивать свое мнение, что и приводит к более радикальным образованиям.

#### *4.1.3. Оценка качества выборки<sup>85</sup>*

При получении анкет проведена стандартная оценка качества ответов: расчёт контрольных сумм, проверка на противоречивость, оценка полноты заполнения. Некачественных анкет не выявлено. Косвенные показатели качества выборки высокие: более половины респондентов указали свою электронную почту, более четверти дали развернутый комментарий. Лишь несколько человек не указали свой регион.

#### *4.1.4. Оценка однородности выборки<sup>86</sup>*

---

<sup>84</sup> Информация приводится в сокращенном варианте.

<sup>85</sup> Информация приводится в сокращенном варианте.

<sup>86</sup> Информация не приводится.

## **4.2. Общий анализ результатов исследования.**

1. Среди основных доводов о необходимости укрупнения муниципалитетов, приводимых в ходе публичных обсуждений, эксперты чаще всего называют «необходимость повышения эффективности управления» (52,8 %) и «дефицит бюджета, недостаточность налоговой базы» (50,2 %). Таким образом, можно сделать вывод, что, по мнению экспертов, **главные цели производимых территориальных преобразований в системе местного самоуправления - повышение эффективности управления и увеличение местного бюджета.** Довольно часто упоминаются также «централизация ресурсов для развития» (41,0 %), «возможность сократить число муниципальных служащих» (37,1) и «оптимизация сети муниципальных учреждений» (34,5 %). **Большая часть экспертов (61,2%) считает, что у инициаторов территориальных преобразований были и другие мотивы, не озвучиваемые публично (экономические интересы, желание “убрать” неугодных депутатов или глав, возможность назначить “своих” людей и т.п.).**

2. Почти 46% экспертов считают, что качество и доступность муниципальных услуг ухудшаются при укрупнении муниципалитетов. Треть опрошенных считают, что территориальные преобразования не влияют на качество и доступность муниципальных услуг. 18,4 % экспертов считают, что муниципальные услуги становятся качественнее и доступней.

3. Более 43% экспертов высказали мнение о том, что эффективность муниципального управления (оперативность, затратность и т. п.) при укрупнении снижается. Около трети опрошенных считают, что эффективность управления увеличивается, пятая часть опрошенных утверждает, что эффективность управления не зависит от территориальных преобразований.

4. Без малого половина опрошенных (48,5%) считает, что укрупнение снизит информированность граждан и уровень участия в делах местного самоуправления. Не видят связи между укрупнением муниципалитетов и уровнем информированности и участия в делах местного самоуправления 36,7% экспертов. Седьмая часть респондентов (14,8%) утверждают, что жители станут более информированными и активными.

5. Более половины респондентов (52,4%) считают, что укрупнение муниципалитетов не связано с уровнем коррупции. Около трети опрошенных (31,2%) считают, что уровень коррупции вырастет при укрупнении, 16,6% придерживаются противоположного мнения. Можно предположить, что большинство экспертов надеются преодолеть коррупцию в основном с помощью правоохранительных органов, деятельность которых не зависит от структуры местного самоуправления.

Необходимо отметить, что в группе респондентов с условным названием «юристы» отношение к территориальным преобразованиям в сфере местного самоуправления более настороженное: с укрупнением муниципальных образований уровень коррупции вырастет - считают 35,6% экспертов, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации для

**проведения антикоррупционной экспертизы.** Видимо, среди людей, вплотную занятых противодействием коррупции, больше специалистов, считающих, что проблема коррупции не может быть решена исключительно правоохранительными органами, и выше оценивают значимость в этом вопросе других социальных институтов.

6. С вопросом о коррупции перекликается вопрос об уровне доверия властям. Около 44% опрошенных считают, что уровень доверия не изменится с укрупнением муниципалитетов, а **42,4% экспертов считают, что уровень доверия властям снизится при территориальных преобразованиях в сфере самоуправления.** 11,4 % респондентов надеются, что уровень доверия возрастёт.

На основе анализа представленных комментариев<sup>87</sup> к вопросу можно сделать вывод: многие эксперты связывают уровень доверия в первую очередь с эффективностью местной власти, а не с участием граждан в местных делах. Фактически, многие эксперты рассматривают проблемы эффективности управления, а не местного самоуправления.

7. Оценка экспертами отношения населения к территориальным реформам весьма консолидированная: только 6,1% экспертов считают, что большинство населения довольно изменениями. **Почти две трети опрошенных (63, 3%) считают, что большинство населения относится к изменению территориальной структуры муниципалитетов равнодушно,** однако 29,3% респондентов считают, что большинство населения недоволено укрупнением муниципальных образований.

8. В качестве наиболее важных критериев, которые должны учитываться при преобразовании муниципалитетов, более трёх четвертей экспертов называют экономические критерии, почти две третьих респондентов (65,9%) выделяют социальные критерии, более половины опрошенных (54,1%) отметили административно-управленческие критерии.

### **4.3 Детализированный анализ результатов исследования<sup>88</sup>**

#### *4.3.1 Детализация результатов исследования по регионам*

1. Для детализации выделены субъекты Российской Федерации, представленные в выборке необходимым числом анкет:

Архангельская область, погрешность 35%,  
Вологодская область, погрешность 33%,  
Республика Коми, погрешность 35%,  
Тверская область, погрешность 23%,  
Тамбовская область, погрешность 35%,  
Тульская область, погрешность 30%,  
Курская область, погрешность 26%,  
Московская область, погрешность 16%,  
Смоленская область, погрешность 31%,

<sup>87</sup> Информация о комментариях экспертов в настоящем реферативном отчете не представлена.

<sup>88</sup> Информация приводится в сокращенном варианте.

Нижегородская область, погрешность 31%,

Саратовская область, погрешность 21%,

Ставропольский край, погрешность 25%,

6 субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа без Московской области, погрешность 14% (значительное отличие показателей Московской области при большом количестве респондентов сильно искажает результирующие данные, в группу включены эксперты из Костромской, Тамбовской, Тульской, Брянской, Смоленской, Курской областей),

7 субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа (Республика Коми, Калининградская, Вологодская, Псковская, Новгородская, Тверская и Архангельская области), погрешность 12%,

4 субъекта Российской Федерации Дальневосточного федерального округа (Чукотский автономный округ, Магаданская область, Приморский край, Республика Бурятия), погрешность 31%,

6 субъектов Российской Федерации Поволжский федеральный округ (Пензенская, Оренбургская, Нижегородская, Саратовская и Кировская области и Пермский край), погрешность 14%.

Указанные выше погрешности рассчитаны для одиночного показателя, фактически погрешность может быть ниже при использовании консолидированных показателей, а также при сопоставлении связанных значений.

2. Почти во всех выделенных группах варианты выбора ответов на вопрос «Какие основные доводы о необходимости укрупнения муниципалитетов приводятся в ходе публичных обсуждений?» мало различаются. В шести группах первая тройка совпадает с тройкой, определенной по всей выборке («Необходимость повышения эффективности управления»; «Дефицит бюджета, недостаточность налоговой базы», «Централизация ресурсов для развития»). В девяти группах совпадает два довода из трех, в Курской области - лишь одно совпадение. Кроме выше названных, в лидирующую тройку иногда попадают доводы: «Возможность сократить число муниципальных служащих», «Оптимизация сети муниципальных учреждений». Лишь в трех субъектах Российской Федерации (в Тамбовской, Вологодской и Курской областях) в число наиболее часто называемых попадает довод «Уменьшение численности населения», который, казалось бы, для всех субъектов Российской Федерации должен быть основным.

3. В большинстве выделенных групп показатели экспертных оценок наличия скрытых (неафишируемых) мотивов для проведения территориальных преобразований близки к средним по выборке, статистически значимое отклонение от среднего фиксируется в пяти выделенных группах. Показатель наличия скрытых мотивов ниже среднего в Тульской области, в Республике Коми и в условной группе «Дальневосточного федерального округа». Показатель наличия скрытых мотивов выше среднего в Московской и Смоленской областях.

4. Экспертная оценка изменения качества и доступности муниципальных услуг при проведении территориальных преобразований в изученных



субъектах Российской Федерации показала, что в шести выделенных группах показатель близок к среднему. Частота выбора одного из двух ответов, свидетельствующих об ухудшении ситуации выше среднего в Республике Коми, Смоленской, Вологодской областях и в группе «Северо-Западного федерального округа». Показатель ниже среднего в Тамбовской, Тульской, Курской и Саратовской областях, а также в группах «Центрального федерального округа без Московской области» и «Дальневосточного федерального округа».

5. Показатель изменения эффективности муниципального управления в связи с укрупнением муниципалитетов имеет высокую степень изменчивости (7,3). В Тульской, Тамбовской области и в группе «Дальневосточного федерального округа» - значение ниже среднего, а в Курской, Тверской, Вологодской областях и в группе «Северо-Западного федерального округа» значение показателя ухудшения эффективности муниципального управления выше среднего по выборке.

6. Результаты оценки экспертами изменений вследствие укрупнения муниципальных образований уровня информированности граждан и их участия в делах местного самоуправления. Степень изменчивости показателя в выделенных территориальных группах - 5.3.

В Тамбовской, Ставропольской и Тульской областях показатель ниже среднего по выборке, а в Архангельской и Вологодской областях, а также в целом в группе «Северо-Западного федерального округа» показатель выше среднего по выборке.

7. Экспертная оценка влияния территориальных преобразований на уровень коррупции в разрезе выделенных территориальных групп. Степень изменчивости показателя 3,7. Показатель ниже среднего в Архангельской, Тамбовской, Тульской областях, Республике Коми и в группе «Северо-Западного федерального округа». Показатель выше среднего в Московской области.

8. Оценка влияния укрупнения муниципалитетов на уровень доверия властям по территориальным группам. Показатель снижения уровня доверия властям ниже среднего в Тамбовской, Курской, Нижегородской, Саратовской областях и в группе «Центрального федерального округа без Московской области», показатель выше среднего в Архангельской области и в группе «Северо-Западного федерального округа». Степень изменчивости показателя 3.0.

9. В разных субъектах Российской Федерации показатель недовольства граждан укрупнением муниципальных образований колеблется от 9% до 56% (степень изменчивости показателя 6,1). Число экспертов, считающих, что недовольных большинство, ниже среднего по выборке в Тульской, Саратовской, Нижегородской, Курской областях, в Ставропольском крае, а также в группах «Центрального федерального округа без Московской области» и «Приволжском федеральном округе». В Тверской, Смоленской, Вологодской областях и в группе субъектов Российской Федерации «Северо-Западного федерального округа» показатель выше среднего по выборке.

10. Во всех субъектах Российской Федерации среди важных критериев территориальной идентификации муниципалитетов эксперты чаще всего выбирают вариант «Экономические». Второй по частоте попадания в разных субъектах Российской Федерации в тройку самых частых вариантов ответа на вопрос «Социальные», третий - «Административно-управленческие».

Интересно, что второй и третий критерии имеют «парные» им критерии: в некоторых субъектах Российской Федерации при отсутствии в тройке основного критерия выбирается другой, парный ему критерий. Вместо варианта «Социальные» отмечается вариант «Градостроительные (территориально-градостроительные)» (пятый по частоте попадания в тройку), а вместо варианта «Административно-управленческие» выбирается ответ «Географические» (четвертый по частоте попадания в тройку самых часто упоминаемых).

*4.3.2 Детализация результатов исследования по группам субъектов Российской Федерации с различным масштабом сокращения числа муниципальных образований.*

1. Для проверки возможной связи показателей территориальных изменений от масштаба сокращения числа муниципалитетов выборка была разделена на группы:

Группа «Сокращение 10 - 20%» включает регионы, в которых в период 2008-2018 годов число муниципальных образований сократилось на 10-20% :

Приморский край,  
Республика Коми,  
Саратовская область,  
Кировская область,  
Нижегородская область,  
Архангельская область,  
Астраханская область.

Расчетная относительная погрешность оценки показателей в группе 9,3% при уровне значимости 0.05.

Группа «Сокращение 20 - 30%» включает регионы, в которых в период 2008-2018 годов число муниципальных образований сократилось на 20-30% :

Оренбургская область,  
Тверская область,  
Тамбовская область,  
Пензенская область,  
Смоленская область.

Расчетная относительная погрешность оценки показателей в группе 14,3% при уровне значимости 0.05.

Группа «Сокращение > 30%» включает регионы, в которых в период 2008-2018 годов число муниципальных образований сократилось более чем на 30%:

Вологодская область,  
Курская область,  
Новгородская область,  
Ставропольский край,

Московская область,  
Тульская область,  
Чукотский автономный округ,  
Костромская область,  
Псковская область,  
Калининградская область,  
Магаданская область.

Расчетная относительная погрешность оценки показателей в группе 12,2% при уровне значимости 0.05 .

Кроме того, отдельно выделена небольшая группа «идет процесс укрупнения», включающая регионы, в которых процесс укрупнения муниципальных образований начался в 2019 году. В группу вошли эксперты из Курганской, Брянской, Тюменской областей, из Пермского края и Республики Бурятия. Расчетная относительная погрешность оценки показателей в группе 27,1% при уровне значимости 0.05.

2. Распределение ответов на вопрос «Какие основные доводы о необходимости укрупнения муниципалитетов приводятся в ходе публичных обсуждений?» по группам субъектов Российской Федерации с разными масштабами укрупнения. Значимых различий мнений экспертов из разных групп по этому вопросу не выявлено, за исключением одного. В группе «Сокращение 20 - 30%» заметно чаще упоминается довод об уменьшении численности населения.

3. Характер изменения показателя доступности и качества муниципальных услуг, показателя эффективности муниципального управления, показателя информированности и участия граждан в делах местного самоуправления и показателя доверия властям в субъектах Российской Федерации с разным масштабом территориальных изменений.

В выделенных группах «Сокращение более 30%», «Сокращение 20-30%» и «Сокращение 10-20%» изменчивость перечисленных показателей в пределах статистической погрешности. Значимое различие показателей «Доступность и качество муниципальных услуг», «Информированность и участие граждан» и «Уровень доверия властям» отмечается в группе «Идет процесс укрупнения». **Заметно большее число экспертов из субъектов Российской Федерации, где в 2019 году начался процесс территориальных преобразований в сфере местного самоуправления предполагают, что укрупнение муниципальных образований приведет к улучшению доступности и качества муниципальных услуг, росту информированности граждан и уровня их участия в местных делах, повышению уровня доверия граждан властям.**

Оценки изменения уровня эффективности муниципального управления близки во всех группах.

Группа «Идет процесс укрупнения» единственная, где по четырем рассматриваемым вопросам консолидированная частота положительных ответов (улучшение ситуации) выше или близка к суммарной частоте отрицательных ответов (ухудшение ситуации). Заметное отличие от мнения экспертов в субъектах Российской Федерации, уже прошедших через

преобразования, вызывает вопросы. Можно предположить, что эксперты в регионах, начавших реформу, не знакомы с опытом проведения территориальных преобразований в других субъектах РФ.

4. Показатель представления о наличии скрытых мотивов у инициаторов укрупнения муниципалитетов и показатель изменения уровня коррупции при проведении территориальных преобразований по выделенным группам.

В целом оба показателя близки по всем группам. Выделяется группа с меньшим масштабом укрупнения муниципальных образований (группа «сокращение 10-20%»), где выше среднего процент экспертов, считающих, что скрытых мотивов у инициаторов укрупнения не было, и количество экспертов, утверждающих, что уровень коррупции не зависит от территориальных преобразований. Интересно, что в группе «Идет процесс укрупнения» и оценка скрытых мотивов, и показатели изменения уровня коррупции близки к соответствующим показателям в группах субъектов Российской Федерации, где укрупнение проведено ранее, что не соотносится с положительными оценками по другим показателям.

5. Оценка экспертов отношения жителей к территориальной реформе местного самоуправления. Большинство экспертов считает, что жители в основном равнодушно относятся к укрупнению муниципальных образований. Таких экспертов заметно меньше в группе «Сокращение 20-30%» и заметно больше в группе «Идет процесс укрупнения», при этом соответственно увеличивается/уменьшается число экспертов, считающих, что большинство жителей недовольно территориальными преобразованиями. Процент экспертов, утверждающих, что большинство граждан довольны сокращением числа муниципалитетов по всем группам приблизительно одинаково и находится на низком фоновом уровне.

Количество экспертов с позитивной оценкой («большинство довольны») в группе «Идет процесс укрупнения» в 3 - 6 раз меньше, чем количество экспертов, отмечающих улучшение показателей качества и доступности муниципальных услуг, эффективности муниципального управления, уровня информированности и участия, уровня доверия властям.

6. Значимых отличий мнений экспертов по вопросу «какие критерии должны учитываться при преобразовании» не выявлено.

*4.3.3 Детализация результатов исследования по регионам, сгруппированным по типу территориальных преобразований.*

1. Для проверки возможной связи изучаемых показателей от способа территориальных преобразований в сфере местного самоуправления выборка разбита на две группы. Группа «Тип 0» включает регионы, в которых число муниципальных образований сократилось за счет объединения двух или нескольких соседних поселений, группа «Тип 1» включает регионы, где было отмечено преобразование муниципальных районов в городские округа.

2. В субъектах Российской Федерации, где укрупнялись поселения, около 34% экспертов отметили уменьшение численности населения как довод, приводимый в ходе реформирования. Там, где объединялись целые районы, этот довод упоминается редко, здесь чаще упоминаются централизация,

оптимизация, повышение эффективности и возможность сократить число депутатов.

3. Оценка различия показателей, характеризующих изменение доступности и качества муниципальных услуг, эффективности муниципального управления, уровня информированности граждан и уровня доверия властям в группах с разным типом территориальных преобразований.

Нет значительной разницы в оценке доступности и качества муниципальных услуг экспертами в разных группах. В группе «Тип 1» чуть выше процент тех, кто считает, что качество улучшается, при этом в группе не снижается количество экспертов, считающих, что качество падает.

Различия позиций заметны при оценке эффективности муниципального управления: в группе «Тип 1» значительно выше процент экспертов, отмечающих повышение эффективности.

Количество положительных оценок в группе «Тип 1» также выше в вопросе об изменении уровня информированности и участия граждан в делах местного самоуправления при соответствующем снижении числа отрицательных оценок. Менее значительно отличие показателей в вопросе об уровне доверия властям.

В целом большая часть экспертов отрицательно оценивает изменения, вызванные территориальными преобразованиями, вне зависимости от типа преобразования, но в субъектах Российской Федерации, где реформирование идет по радикальному пути (поскольку ликвидируется поселенческий уровень местного самоуправления), экспертное сообщество неоднородно, значительная часть экспертов оценивает реформы положительно.

Можно предположить, что разница оценок в группах «Тип 0» и «Тип 1» вызвана значительным перераспределением властных полномочий и экономических рычагов в региональных элитах. В связи с этим представляет интерес мнение экспертов по вопросу о наличии скрытых мотивов у инициаторов преобразований и вопросу об изменении уровня коррупции.

4. Эксперты в группе «Тип 1» по сравнению с экспертами группы «Тип 2» заметно чаще утверждают, что уровень коррупции растет при проведении территориальных преобразований, наличие скрытых мотивов проведения реформ отмечают около 60% респондентов в обеих группах.

**Итак, можно отметить, что в субъектах Российской Федерации, проводящих радикальное реформирование структуры местного самоуправления складывается парадоксальная ситуация: в экспертном сообществе сочетаются противоречивые мнения о росте уровня коррупции и о повышении эффективности муниципального управления.**

5. Значимых отличий в оценке критериев преобразования, которые должны быть включены в нормативные акты, в выделенных группах не выявлено.

#### *4.3.4 Детализация результатов исследования по группам экспертов.*

Оценка значимости различий в оценках двух групп экспертов отражена в разделе 4.1.4 (текст не приводится). По вопросам, где различия значимы, имеет смысл представить результаты детальнее. Так, эксперты из группы «юристы» среди приводимых доводов укрупнения чаще называют «необходимость повышения эффективности управления» и реже «уменьшение численности

населения». Особенно значимы расхождения в ответе на вопросы о скрытых мотивах преобразований. В группе «Юристы» заметно выше доля экспертов, считающих, что у инициаторов территориальных преобразований были скрытые мотивы и что уровень коррупции в результате этих преобразований вырастет.

## **5. Выводы**

В качестве причины укрупнения муниципальных образований чаще всего называется необходимость повышения эффективности муниципального управления. При этом 43% экспертов отмечают снижение эффективности муниципального управления при проведении территориальных преобразований (против 32% фиксирующих повышение эффективности), а 22% опрошенных считают, что эффективность управления не зависит от проводимых преобразований. Таким образом, достижимость одной из основных декларируемых целей (повышение эффективности, по мнению большинства экспертов) реформирования территориальной организации местного самоуправления (то есть сама целесообразность и необходимость такого реформирования) вызывает серьезные сомнения.

Попытка повысить эффективность управления путем укрупнения муниципальных образований приводит к негативным последствиям. Около 46% экспертов видят ухудшение доступности и качества муниципальных услуг (лишь 18% отмечают улучшение), 48% опрошенных отмечают, что уровень информированности и участия жителей в делах местного самоуправления снижается (лишь 15 % видят улучшения), 42% респондентов отмечают снижение уровня доверия властям (против 11% считающих, что уровень доверия властям увеличивается).

Около 30% экспертов считают, что укрупнение муниципальных образований приведет к росту уровня коррупции (на уменьшение уровня коррупции надеются 17%), а более 60% опрошенных видят в инициативе территориальных преобразований скрытые мотивы коррупционного характера (экономические интересы, желание «убрать» неудобных депутатов или глав муниципальных образований, возможность назначить “своих” людей и т.п.). Общество в целом равнодушно относится к преобразованиям: так считают 63% экспертов. Однако 29% опрошенных экспертов считают, что большинство населения недоволено укрупнением муниципалитетов, лишь 6% утверждают обратное.

Несмотря на выявленные проблемы реформирования территориальной организации местного самоуправления, большинство экспертов в качестве критериев необходимости преобразования предлагают выбрать изменчивые экономические, социальные и административно-управленческие критерии. Критерии исторические, конституционно-правовые, политико-правовые, которые имеют более консервативный характер, выбираются меньшинством опрошенных, не попадают в число лидеров географические и градостроительные критерии. Можно считать, что одна из причин проведения неудачных территориальных преобразований в системе местного самоуправления – убежденность экспертов и специалистов в приоритете

экономических и управленческих факторов, «зацикленность» экспертного сообщества в целом на экономических приоритетах, настрой на измерение показателей эффективности развития только «в рублях».

Следует отметить частый выбор экспертами утверждения о том, что тот или иной показатель не связан с укрупнением муниципалитетов. Общепринятая теория о построении общества и общественных институтов очевидным образом связывает наличие близких и доступных органов муниципальной власти с качеством и доступностью муниципальных услуг, эффективностью местного управления, уровнем информированности граждан и их вовлеченности в дела местного самоуправления, а также с уровнем коррупции и уровнем доверия властям.

В опросе участвовали только специалисты, но никто из них не высказал в комментариях сомнений или доводов теоретического характера.

Можно предположить, что причина выбора варианта «показатель не связан с укрупнением муниципальных образований» в том, что нынешнее состояние местного самоуправления далеко от описанного в теории, оно не заработало как должно в отсутствие достаточной налоговой базы, реальных полномочий и соответствующей активности граждан. Вместо долговременной кропотливой работы по развитию системы местного самоуправления региональные власти надеются добиться локальных и временных выгод за счет упрощения структуры управления, не имея даже приблизительной оценки близких и дальних последствий реформ.

Необходимо принципиально разделить подходы к укрупнению муниципалитетов. Ликвидация поселенческого уровня несет значительные риски: более высокая положительная оценка изменения эффективности управления сочетается с высокой отрицательной оценкой изменения уровня коррупции. На наш взгляд, существуют также отрицательные факторы «замедленного действия», оставшиеся за рамками данного исследования.

Объединение соседних поселений имеет больше оснований, как правило, связанных с уменьшением численности населения. Но как показывают результаты анализа проведенного социологического исследования, упрощенный подход и здесь недопустим, поскольку реорганизация сложившихся социальных институтов - сложный комплексный процесс, требующий индивидуального подхода.