УПРАВЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

MANAGEMENT OF SPATIAL DEVELOPMENT OF MUNICIPAL ENTITY

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.553 *ГСНТИ 10.16.01*
ББК 67.400.7 *Код ВАК 12.00.02*

Н. С. Ибраимов
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Нижний Новгород, Россия
AuthorID: 466115

АННОТАЦИЯ: Цель. Исследование направлено на анализ влияния преобразований муниципальных образований в формах, ориентированных на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, на эффективность муниципального управления.

Методология и методы. Методологическая основа исследования сформирована с учетом диалектического, общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, логический и других) и частнонаучных методов познания. Метод статистического анализа использовался для выявления тенденций в области территориальной организации местного самоуправления. Методы дедукции и индукции применялись для формулирования понятия «оптимизация территориальной организации местного самоуправления». Диалектический метод использовался для выявления проблемы нарушения баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления.

Результаты и практическая значимость. Выявлены такие тенденции, как укрупнение городских и сельских поселений и формирование городских округов на основе муниципальных районов. В статье раскрывается одна из причин, обуславливающих проведение таких преобразований, а именно нарушение баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления. На основании результатов международных и российских исследований автор делает вывод о том, что проведение преобразований муниципальных образований не оказывает определяющего воздействия на улучшение экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

Научная новизна. Автор высказывает опасение относительно того, что в субъектах Федерации упраздняются гарантированные частью 1 статьи 131 Конституции поселенческие муниципалитеты вследствие осуществляемых муниципально-территориальных преобразований. В статье предлагаются рекомендации по планированию осуществления преобразований муниципалитетов в формах, ориентированных на укрупнение поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, которые будут интересны специалистам в области местного самоуправления. В частности, автор приводит аргументы в пользу отказа от массового проведения названных преобразований исключительно с целью повышения экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, преобразование муниципальных образований, оптимизация территориальной организации местного самоуправления, приближенность местной власти, эффективность муниципального управления.

© Н. С. Ибраимов, 2019

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Николай Сергеевич Ибраимов, аспирант, Нижегородский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46, nikolay.ibraimov@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ибраимов Н. С. Оценка влияния муниципально-территориальных преобразований на эффективность муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 90—104.

На протяжении последних девяти лет одним из наиболее актуальных вопросов в области территориальной организации местного самоуправления, который получил широкий общественный резонанс и вызвал активную дискуссию в научном и экспертном сообществах, является обоснованность и действенность осуществляемых региональными и местными органами власти преобразований муниципальных образований в качестве способа обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления.

В процессе изучения сведений статистического бюллетеня Федеральной службы государственной статистики (далее по тексту – Росстат) и материалов Министерства юстиции России (далее по тексту – Минюст России) было выявлено в субъектах Федерации наличие в течение 2010–2019 годов следующих тенденций, отражающих векторы проводимых преобразований в формах, влекущих массовое упразднение преимущественно поселенческих муниципалитетов:

✓ В качестве первой тенденции усматривается укрупнение наиболее приближенных к населению городских и сельских поселений.

По сведениям Росстата, наблюдается устойчивая динамика сокращения количества муниципальных образований во многом за счет уменьшения численности поселений. Если на 1 января 2010 года по субъектам Федерации насчитывалось 23 907 муниципалитетов, то к 1 января 2019 года их количество сократилось до 21 501, или на 10 %. Общая численность поселений уменьшилась на 11,5 % или на 2 460 муниципальных образований, в частности сельских – на 11 %, или на 2 211 муниципалитетов, а городских – на 14 % или на 249 муниципалитетов. В ходе анализа данных Росстата выявлено, что в Вологодской, Псковской, Саратовской, Смоленской, Тверской областях сокращение количества поселенческих муниципалитетов приобрело масштабный характер [1].

Материалы Минюста России подтверждают сделанные выводы и сложившуюся тенденцию укрупнения поселений. К примеру, в 2015 году было зафиксировано 195 случаев объединения поселений (преимущественно сельских), массово происходивших в регионах Центрального федерального округа, Северо-Западного федерального округа. В Псковской области количество сельских поселений сократилось почти наполовину (с 145 до 85). В 2017 году было выявлено 100 случаев объединения сельских поселений, которые массово проводились в Вологодской, Курганской, Рязанской, Тверской областях [2].

✓ Второй тенденцией является формирование городских округов на основе муниципальных районов. До 2017 года преобразования муниципальных районов в городские округа происходили в формах, незакрепленных в действовавшей на тот период редакции Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – «Федеральный закон №131»). На практике такие преобразования осуществлялись как путем объединения всех поселений района в городское поселение с последующим наделением его статусом городского округа, так и путем объединения с существующим городским округом всех поселений пограничного с ним муниципального района [3, с. 4–5]. С принятием в 2017 году Федерального закона №62-ФЗ были введены в статью 13 Федерального закона №131 такие формы преобразования, как объединение поселения с городским округом, а также объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом [4].

Анализ сведений Росстата подтверждает наличие выявленной тенденции. С одной стороны, по данным Росстата, за период 2010–2019 годов сократилось количество муниципальных районов. Если на 1 января 2010 года по России их насчитывалось 1829, то на 1 января 2019 года численность уменьшилась на 5 % – до 1 731 муниципалитетов. В то же время было зафиксировано уменьшение числа поселений. С другой стороны, по данным Росстата, за аналогичный период возросло количество городских округов. Если на 1 января 2010 года по регионам России их насчитывалось 512, то на 1 января 2019 года общее число увеличилось на 19 % – до 611 муниципалитетов. Наличие таких разнонаправленных процессов, как сокращение количества муниципальных районов и поселений при увеличении численности городских округов, свидетельствует о формировании городских округов на основе муниципальных районов.

Материалы Минюста России подтверждают наличие обозначенной тенденции. Наиболее оживленную общественную дискуссию вызвали преобразования муниципальных районов в городские округа в Московской области. Так в течение 2016–2017 годов были образованы городские округа на территориях Зарайского, Красногорского, Наро-Фоминского, Чеховского муниципальных районов. В 2018 году начался процесс формирования городских округов в Пермском крае и Белгородской области. Минюст России отмечает, что сохранение и расширение в средне- и долгосрочной перспективе обозначенной тенденции, особенно на слабоурбанизированных территориях, может привести к отходу от двухуровневой системы муниципальных образований [5, с.7].

Рассмотренные статистические данные Росстата и Минюста России позволяют сделать вывод о том, что во многих субъектах Федерации имеется запрос на укрупнение поселенческих муниципалитетов и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов. Для выявленных тенденций является очень характерно то, что преобразования муниципалитетов, как отмечает профессор Эмиль Маркварт, инициируются не населением как субъектом права на местное самоуправление, а региональной властью [6, с. 3–8]. В качестве аргументов для их проведения называются, как правило, экономические («необходимость сокращения количества убыточных, дотационных поселений» [7, с. 6], «сокращение административных расходов» [8, с. 12–34], финансовая недостаточность для решения вопросов местного значения) и организационные («повышение эффективности муниципального управления» [8, с.12–34], «повышение управляемости территорий» [9, с.12–17]). Резюмируя приводимые доводы, можно утверждать, что конечной целью преобразований является улучшение эффективности муниципального управления, которая, по мнению ученых И. В. Бабичева и Б. В. Смирнова, определяется как «результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, человеческих, социально-экономических, экологических и других, оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений» [10, с. 466].

Выявленные тенденции свидетельствует о том, что в субъектах Федерации сформировалось и развивается в области региональной и муниципальной политики направление по оптимизации территориальной организации местного самоуправления. Под данным направлением следует понимать процесс упразднения муниципальных образований на разных уровнях местного самоуправления посредством их преобразований в установленных и допустимых законом формах, ориентированных, в частности, на укрупнение наиболее приближенных к населению поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, с целью обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления.

В научных исследованиях и экспертных докладах используются для обозначения выявленных тенденций такие термины, как «оптимизация территорий муниципальных образований поселенческого уровня» [11, с. 6–10], «оптимизация количества муниципальных образований» [12, с. 59–64], «оптимизация территориальной организации местного самоуправления» [13, с. 57–60]. Однако, как правило, содержание понятий сводится к сокращению количества муниципалитетов посредством их объединения или совсем не приводится. Между тем предложенное понятие «оптимизация территориальной организации местного самоуправления», по нашему мнению, имеет глубокое смысловое содержание, предопре-

деляющее его использование в рамках исследования:

— рассматриваемое понятие является универсальным, поскольку позволяет широко определять его содержание с учетом преобразований муниципалитетов в формах, влекущих их упразднение.

— рассматриваемое понятие отражает целевое назначение обозначаемого им процесса. Принимая во внимание лексическое значение слова «оптимизация» – «нахождение наилучшего варианта из возможных» [14], «процесс приведения в наилучшее состояние» [15], очень характерно, что в субъектах Федерации преобразования муниципалитетов инициируются региональной и местной властью именно с целью обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления на преобразуемых территориях.

Таким образом, оптимизация территориальной организации местного самоуправления, с одной стороны, представляет собой системное направление в региональной и муниципальной политике, реализуемое, как правило, соответствующими органами власти, с другой стороны, является универсальным процессом, осуществляемым посредством преобразований муниципальных образований, проводимых в разных формах, и вместе с тем имеющим константное целевое назначение.

Несмотря на то, что проводимая оптимизация территориальной организации местного самоуправления, как объясняют региональные и местные органы власти, направлена на обеспечение (улучшение) эффективности муниципального управления, в частности, на преодоление недостаточной финансовой и экономической обеспеченности преимущественно поселений, возникают следующие вопросы. Насколько действенным является выбранный способ с точки зрения достижения обозначенной цели? Обоснованы ли и в чем заключаются выражаемые в общественной и научной дискуссиях опасения относительно рассматриваемого явления? Для получения ответов на поставленные вопросы необходимо определить его причины и последствия.

В качестве одной из причин, в определенной мере детерминировавшей возникновение в регионах России оптимизации территориальной организации местного самоуправления, рассматривается нарушение баланса между обеспечением приближенности местной власти к населению, с одной стороны, и эффективности муниципального управления, с другой.

В России соответствующий баланс должен обеспечиваться соблюдением следующих принципов:

С одной стороны, приближенность местной власти к населению обеспечивается конституционно определенным поселенческим принципом территориальной организации местного самоуправления, который реализован введенной Федеральным законом №131 обязательной для всех субъектов Федерации двухуровневой системой муниципальных образований.

Конституция России (часть 1 статья 131), устанавливая, что «местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях», тем самым определяет в качестве обязательного и первичного поселенческий уровень местного самоуправления. Конституция «берет за основу территориальных пределов объективно складывающиеся социальные формы общности населения, существующие, прежде всего, в виде городских и сельских поселений» [16, с.783], в границах которых жители объединены общими интересами и в которых формируется единый хозяйственный организм. В связи с присущими поселенческим муниципалитетам правовыми характеристиками и в силу объективных закономерностей их «предназначением является решение вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно под свою ответственность), а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти» [17]. Вместе с тем Конституция (часть 1 статья 131) допускает возможность осуществления местного самоуправления «... и на других территориях ...», что предопределило создание муниципальных районов, муниципальных и городских округов как верхнего территориального уровня, на котором «наряду с решением вопросов местного значения реализуется значительный объем имеющих государственное значение публичных функций и задач» [18]. Таким образом, именно поселенческий и территориальный принципы выступают основной для «определения территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, – с тем, чтобы это

способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению, позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти» [17].

✓ С другой стороны, эффективность муниципального управления обеспечивается основным конституционным принципом взаимоотношений с государственной властью – самостоятельностью местного самоуправления. В позитивно-представительном аспекте содержание рассматриваемого принципа заключается, во-первых, «в уполномочивании местного самоуправления на активную деятельность по реализации принадлежащих ему как институту российской государственности публично-правовых функций» посредством закрепления вопросов местного значения и определения полномочий органов местного самоуправления по их решению, а, во-вторых, «в возложении обязанности на федеральные и региональные органы государственной власти по обеспечению реальных возможностей (финансово-бюджетных, экономических, социально-политических, юридических) муниципальным образованиям самостоятельно, в пределах своих полномочий решать вопросы местного значения» [16, с. 100].

Из указанных принципов следует, что наличие баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления должно позволять населению муниципалитетов как непосредственно и опосредованно принимать активное и реальное участие в решении вопросов местного значения, так и способствовать их эффективному решению.

В России имеет место проблема нарушения баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления, получившая развитие во время проведения муниципальной реформы 2003 года. Она заключается в том, что наиболее приближенные к населению поселенческие муниципалитеты городских и преимущественно сельских поселений неспособны в силу разных причин эффективно решать вопросы местного значения. «Одной из основных задач реформы являлось приближение местной публичной власти к населению, которая была решена посредством повсеместного создания на территории нашей страны поселений, принявших на себя значительные функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах» [19, с. 1]. Однако многие субъекты Федерации поверхностно воспользовались предоставленной им в ходе муниципальной реформы возможностью создать сбалансированную систему муниципальных образований. Муниципально-территориальное деление осуществлялось преимущественно на основании определенных Федеральным законом №131 географических критериев, при том что отсутствовал запрет учитывать социальные, демографические, экономические, организационные и иные факторы. В итоге в большинстве регионов России границы муниципальных образований были установлены на основе сложившейся системы административно-территориального деления 20–30-летней давности без учета произошедших до проведения реформы изменений: депопуляция, растущая неравномерность расселения людей, перемены в ресурсной обеспеченности территорий, в связи с чем было создано множество недееспособных муниципальных образований.

Таким образом, обозначенная проблема позволяет понимать, что региональные и местные органы власти именно ее решают в ходе осуществления оптимизации территориальной организации местного самоуправления – упразднения преимущественно городских и сельских поселений, стремясь обеспечить и улучшить, прежде всего, экономический и организационный аспекты эффективности муниципального управления на преобразуемых территориях. В качестве инструмента решения проблемы используют преобразования муниципалитетов в формах, ориентированных преимущественно на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов.

Как известно, правильность каких-либо выбранных средств решения определенной задачи в частности или проблемы в общем подтверждается только достижением поставленной цели. Следовательно, действенность рассматриваемого способа должна подтверждаться как достижением экономических и организационных преимуществ на преобразуемых территориях, так и в це-

лом обеспечением баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления.

Региональными и муниципальными органами власти не всегда приводятся и обнародуются расчеты, доказывающие экономическую и организационную пользу от оптимизации территориальной организации местного самоуправления, как до проведения муниципальных преобразований, так и после их осуществления. К примеру, в пояснительной записке к закону Костромской области указывается без вычислений о достижении в результате объединения поселений сокращения численности штата администрации поселения [20].

Однако в течение 2017–2018 годов были опубликованы результаты международных и российских исследований в области местного самоуправления, в которых содержатся выводы относительно влияния преобразования муниципальных образований на эффективность муниципального управления.

1. В ходе проведенного экспертами И. Шатри (I. Chatry) и К. Улбер (C. Hulbert) исследования многоуровневых реформ управления в странах Организации Экономического Сотрудничества и Развития (далее по тексту – ОЭСР (англ. OECD)) было определено, что в таких странах за последние пятнадцать лет запланированные объединения муниципалитетов были реализованы полностью либо частично [21, с. 62]. В качестве обоснований для осуществления территориальных преобразований приводятся в основном, как и в России, экономические и организационные аргументы:

– адаптация к демографическим изменениям (сокращение или увеличение численности населения, миграция);

– экономия денежных средств на предоставление муниципальных услуг;

– увеличение муниципальных управленческих возможностей;

– улучшение качества предоставляемых муниципальных услуг, профессионализма и эффективности муниципального управления [21, с. 63–64].

В конечном итоге, экспертами был сделан вывод об отсутствии достаточных подтверждений возникновения в результате объединения муниципалитетов социально-экономических и организационных преимуществ, влияющих на эффективность муниципального управления.

2. В рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста» экспертом А. С. Зуйкиной. было проведено одно из наиболее комплексных и аргументированных исследований по вопросу влияния территориальных преобразований на эффективность муниципального управления. Оно выполнено на примере Губахинского городского округа (образован на основе муниципального района) и Александровского муниципального района Пермского края. За период 2012–2017 годов исследовались три направления: оценка экономических эффектов территориальных преобразований / оценка управленческих эффектов территориальных преобразований / оценка влияния территориальных преобразований на вовлеченность граждан в местное самоуправление [22]. В результате исследования были сделаны следующие выводы:

✓ о наступлении как позитивных, так и отрицательных экономических эффектов. В первые два года после образования Губахинского городского округа значительно возросли доходы его местного бюджета за счет увеличения межбюджетных трансфертов, тем самым превысив доходы «неукрупненного» Александровского района за тот же период. Однако в долгосрочной перспективе доходы местных бюджетов практически сравнялись, поэтому выраженного преимущества городского округа перед муниципальным районом по наращиванию доходов местного бюджета не наблюдается. В свою очередь, цель преобразования – оптимизация расходов на управленческий аппарат – не была достигнута, поскольку соответствующие расходы городского округа продолжали демонстрировать устойчивый рост [22, с. 52].

✓ о наступлении незначительного позитивного управленческого эффекта. В результате образования Губахинского городского округа произошла незначительная оптимизация его управленческого аппарата в силу уменьшения на 13 % численности муниципальных служащих. В муниципальном районе численность муниципальных служащих выше, чем в городском округе (на 30–40 человек в разные годы) [22, с. 53–54].

✓ о наступлении отрицательных эффектов в сфере вовлеченности граждан в

местное самоуправление. В результате образования Губахинского городского округа сократилось на две трети (с 60 до 20 человек) число выборных должностей – депутатов. В свою очередь, в представительных органах поселений и Земском собрании Александровского района интересы жителей представляют совокупно 62 депутата. В связи с тем, что большинство муниципальных депутатов выполняют свои полномочия на неоплачиваемой основе, после сокращения их количества экономии бюджетных средств не возникает, но «представленность» жителей уменьшается [22, с. 54–55].

На основании выводов приведенных исследований можно утверждать, что проводимые в ходе оптимизации преобразования муниципалитетов не оказывают определяющего влияния на улучшение экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

Наоборот, в общественной сфере, научных и экспертных докладах выражаются серьезные опасения относительно того, что в регионах России в ходе осуществляемой оптимизации территориальной организации местного самоуправления происходит упразднение гарантированного частью 1 статьи 131 Конституции России поселенческого уровня местного самоуправления, обуславливающее при этом следующие негативные последствия:

✓ ограничивается право населения на осуществление местного самоуправления. В результате преобразования муниципальных районов в городские округа в форме объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, у граждан, проживающих на территориях упраздненных поселений, снижаются возможности для реализации конституционного права быть избранными в органы местного самоуправления городского округа. Д. М. Худолей и К. М. Худолей отмечают, что «представительство интересов сельских жителей в представительном органе городского округа, как правило, ничтожно» [23, с. 37–47];

✓ снижается эффективность решения вопросов местного значения, равно как и доступность оказания населению государственных и муниципальных услуг. В результате преобразования муниципальных районов в городские округа органы местного самоуправления размещаются в административном центре городского округа. Это способствует снижению доступности оказания государственных и муниципальных услуг, к примеру, в случаях необходимости непосредственного совершения юридически значимых действий в административном центре, и препятствует оперативному решению проблем для населения, проживающего на отдаленных территориях от административного центра. Вместе с тем нужно учитывать, что не во всех объединяемых с городских округом поселениях созданы сети многофункциональных центров (МФЦ) и распространена практика удаленного оказания государственных и муниципальных услуг посредством специализированных порталов в сети Интернет;

✓ происходит образование на основе муниципальных районов «обширных городских округов площадью в несколько тысяч квадратных километров с неурбанизированной территорией и с небольшой плотностью населения» [23, с. 37–47], что только способствует удалению местной власти от населения;

✓ сворачивается «кузница» муниципальных кадров, уходят из муниципальной политики эффективные руководители поселений – «защитники» территорий, имевшие возможность отстаивать социальные учреждения и препятствовать их ликвидации в случае появления инициатив с вышестоящих уровней власти [22, с. 54];

✓ ликвидируются такие территориальные службы и организации, как фельдшерско–акушерский пункт, школа, почта, отделения полиции [24];

✓ происходит повышение нашумевшей «управляемости территорий», несмотря на то, что, как отмечает профессор Эмиль Маркварт, «муниципальные образования самоуправляются в пределах своей компетенции» [6, с.3–8]. В этой связи нельзя не согласиться с мнением Совета при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека (далее по тексту – «Совет»). Возникает риск «встраивания местного самоуправления в систему государственной власти, что не соответствует его предназначению как форме народовластия, установленной статьей 3 Конституции, и подмены местного самоуправления на основном, поселенческом уровне управленческим придатком региональных властей во-

преки требованиям статьи 12 Конституции» [24].

Ввиду возникновения негативных последствий от оптимизации территориальной организации местного самоуправления становится понятным, что выражаемые в общественной и научной дискуссиях опасения являются обоснованными.

Резюмируя сделанные в настоящей статье выводы, отметим, что нарушение баланса между приближенностью местной власти к населению, с одной стороны, и эффективностью муниципального управления, с другой, является многозадачной проблемой, которая требует взаимосвязанного решения взаимообусловленных и при этом различных задач посредством использования самостоятельных и действенных инструментов. К таким проблемам, в частности, относятся происходящая депопуляция населения в стране, растущая неравномерность расселения людей, увеличение масштабов мелкоселенности и обезлюдения сельских территорий, недостаточная финансовая и экономическая обеспеченность поселенческих муниципалитетов.

В свою очередь, региональными и местными органами власти в качестве способа обеспечения (улучшения) экономического и организационного аспектов эффективности муниципального управления было выбрано осуществление преобразований муниципальных образований в формах, ориентированных на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов.

На основании доводов, изложенных в настоящей статье, полагаем, что выбранный способ не подходит для решения как поставленной задачи, так и в целом обозначенной проблемы. В ходе научных исследований не выявлены достаточные подтверждения существенного влияния преобразования муниципалитетов на повышение эффективности расходования бюджетных средств, на преодоление финансовой и экономической несостоятельности поселений, на сокращение административных расходов, на повышение качества оказания муниципальных услуг и другое. Не исключаем, что в отдельных случаях должны осуществляться преобразования муниципальных образований для повышения экономической эффективности муниципального управления, в частности, при абсолютной финансовой и экономической неспособности поселений решать вопросы местного значения, но такие ситуации являются все же экстраординарными, а не системными.

Вместе с тем массовое проведение соответствующих преобразований муниципалитетов представляется нецелесообразным еще и в силу отсутствия каких-либо четких и единообразных критериев, позволяющих достоверно определять экономическую и организационную эффективность или неэффективность управления в муниципальных образованиях. В частности, может ли выступать дефицит местного бюджета в качестве такого критерия, поскольку свидетельствует о несоответствии между размером расходных обязательств по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами? По данным Министерства финансов России (далее по тексту – «Минфин России») на протяжении 2010 – 2018 годов в целом по Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом. В 2016 году дефицит бюджетов городских поселений составил 3,2 млрд рублей, а в 2017 – 2 млрд рублей, за аналогичные периоды дефицит бюджетов сельских поселений составил 2 млрд рублей и 1,1 млрд рублей, соответственно. [25, с. 37]. Если руководствоваться указанным критерием, то большинство поселений нуждаются в преобразованиях для повышения доходности местных бюджетов. На практике осуществление названных преобразований муниципалитетов на основе таких абстрактных и противоречивых экономических и организационных аргументов не способствует решению обозначенной задачи. Напротив, приводит к упразднению гарантированного Конституцией России поселенческого уровня и ограничению права населения на осуществление местного самоуправления. Чрезмерное увеличение территорий муниципалитетов «ведет к подмене эффективности решения вопросов местного значения экономической целесообразностью» [26, с. 40–61].

В качестве способов улучшения экономического и организационного аспектов эффективности муниципального управления, прежде всего, должны применяться наиболее соответствующие поставленной задаче экономические меры (введение но-

вых доходных источников местных бюджетов, создание условий для равномерного распределения собственных доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований) и административные меры (создание сети многофункциональных центров (МФЦ), условий для привлечения высококвалифицированных кадров в сферы здравоохранения, образования, управления, использование таких форм оптимизации, как частичная занятость, совместительство). Очевидно, что применение экономических и управленческих мер, в отличие от рассмотренных преобразований муниципалитетов, должно способствовать улучшению эффективности муниципального управления.

В данном контексте представляется важным отметить также и то, что осуществление преобразований муниципалитетов в формах, ориентированных на укрупнение поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов, все-таки нужно рассматривать в качестве одного из средств, способствующего достижению баланса между приближенностью местной власти к населению и эффективностью муниципального управления. Использование данного инструмента будет действенным для преодоления таких факторов, негативно влияющих на территориальную организацию местного самоуправления, как депопуляция населения, неравномерное расселение людей по территории страны, увеличение масштабов мелкоселенности и обезлюдения сельских территорий, уменьшение в сельских поселениях численности населения трудоспособного возраста и увеличение жителей нетрудоспособного возраста. Не останавливаясь подробно на описании каждого фактора, следует выделить, что объединяющим их последствием является сокращение численности населения муниципальных образований преимущественно в сельских поселениях, что «препятствует более или менее самостоятельной и эффективной организации местного самоуправления в таких муниципалитетах» [27, с. 140–147]. В этой связи неминуемо возникает необходимость проведения названных преобразований муниципальных образований, где численность населения и уровень экономического и финансового развития не позволяют обеспечить реализацию ключевой функции местного самоуправления.

Представляется необходимым предложить следующие рекомендации по планированию осуществления преобразований муниципальных образований в формах, ориентированных на укрупнение городских и сельских поселений и (или) на формирование городских округов на основе муниципальных районов:

✓ отказаться от массовой практики проведения преобразований муниципалитетов исключительно с целью повышения экономических и организационных аспектов эффективности муниципального управления.

✓ обсуждение проведения преобразований муниципалитетов с целью обеспечения (улучшения) эффективности муниципального управления должно происходить в ходе организованных широких общественных и экспертных дискуссий с привлечением в обязательном порядке к участию представителей региональных и муниципальных органов власти и местных жителей для выявления и учета их мнения, опасений. В качестве обоснований осуществления преобразований должны приводиться конкретные и достоверные аргументы, основанные на научных, экспертных, статистических расчетах и прогнозах, с учетом смоделированных позитивных и негативных последствий.

✓ при планировании преобразований муниципальных образований должно обязательно учитываться влияние на соответствующие территории таких факторов, как депопуляция населения, динамика изменения численности населения, в том числе населения трудоспособного возраста, динамика миграционного движения населения, динамика изменения структуры населения.

✓ необходимо осуществлять преобразования муниципалитетов на территориях, где численность и структура населения, уровень экономического и финансового развития не позволяют обеспечить эффективную организацию местного самоуправления и решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Формирование местного самоуправления в РФ» за период с 2010–2019 годов: Статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения: 20.05.2019).

2. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации Министерства юстиции России находятся в открытом доступе за следующие периоды: на 1 июня 2015 года, за 2015 года – начало 2016 года, за 2016 года – начало 2017 года [электронный ресурс]. URL: https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o (дата обращения: 20.05.2019).

3. Петухов Р.В. Совершенствование нормативного правового регулирования процедур преобразования муниципальных образований: аналитический доклад: подготовлен в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста». 2018. 43 с. [электронный ресурс]. URL: https://komitetgi.ru/service/Петухов_территориальные%20преобразования_фин.pdf (дата обращения: 20.05. 2019).

4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 03.04.2017 №62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 10.04.2017. №15 (Ч. I). ст. 2137.

5. Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.). 33 с. [электронный ресурс]. URL: https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh (дата обращения: 20.05.2019).

6. Маркварт Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд. // Местное право. 2010. № 3. С. 3–8.

7. О развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах ВСМС: доклад Всероссийского Совета местного самоуправления М., 2011, 15 с. [электронный ресурс]. URL: http://www.vsmsinfo.ru/proekty-iprogrammy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razvitiimestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachakh-vsms-proektutverzhden-na-zasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogo-soveta-vsms-31-05- 2011 (дата обращения: 20.05.2019).

8. Петухов Р. В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е. С. Шугриной. – 2–е изд. перераб. и доп. – М.: Изд-во «Проспект», 2015. С.12–34.

9. Гацко М. Ф. Зачем в России укрупняют муниципалитеты // Практика муниципального управления. 2017. №10. С.12–17.

10. Бабичев И. В., Смирнов Б. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография М.: Норма: ИНФРА–М, 2011.

11. Тимченко В. С. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона №131-ФЗ // Муниципальная власть. 2010. №3. С. 6–10. (цит. по: Выдрин И. В. Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы и перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 1(4). [электронный ресурс]. URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/01/ (дата обращения: 22.05.2019).

12. Кайл Я. Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. Т.9. №18(207). С.59–64.

13. Диденко А. Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. №7. С. 57 – 60.

14. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Издательство Аз, 1996.

15. Современный толковый словарь. М.: Большая Советская Энциклопедия, 1998.

16. Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Бондарь Н. С. и соавт. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2–е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра–М, 2011.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ. 03.02.1997. № 5. ст. 708.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 №30-П // Собрание законодательства РФ. 14.12.2015. №50. ст. 7226.

19. Итоговый документ IV Съезда Всероссийского Совета местного самоуправления [электронный ресурс]. URL: http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/63-materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-s-ezda-vserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya (дата обращения: 25.05.2019).

20. Пояснительная записка к Закону Костромской области от 16 июля 2018 года №409-6-ЗКО «О преобразовании некоторых муниципальных образований в Солигаличском муниципальном районе Костромской области и внесении изменений в Закон Костромской области «Об установлении границ муниципальных образований в Костромской области и наделении их статусом». [электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/550150304 (дата обращения: 25.05.2019).

21. OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, Edited by I. Chatry, K. Hulbert. – Paris: OECD Publishing, 2017. 172 p. DOI: 10.1787/9789264272866-en. Available at: URL: https://www.oecd-ilibrary.org/ governance/multi-level-governance-reforms_ 9789264272866-en (accessed May 2019).

22. Зуйкина А.С. Местное самоуправление: от стихийной практики укрупнения к разработке подхода по совершенствованию муниципальной территориальной организации (по материалам Пермского края): региональный доклад: подготовлен в рамках проекта Комитета гражданских инициатив «Муниципальная карта России: точки роста». 2018. 56 с. [электронный ресурс]. URL: https://drive.google.com/file/d/1jZ4pRHhJHpfy5LaEOshqkSZ-l8pYy0hw/view (дата обращения: 30.05.2019).

23. Худолей Д. М., Худолей К. М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37–47.

24. Заключение Совета при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека на Федеральный закон № 768237-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 31 марта 2017. [электронный ресурс]. URL: http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/ (дата обращения: 30.05.2019).

25. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. М., 2018. 39 с. [электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/ perfomance/ regions/monitoring_results/Monitoring_ local/results/ (дата обращения: 01.06.2019).

26. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. №3. С.40–61.

27. Маркварт Э. Реструктуризация муниципальных образований: предпосылки, интересы, методы // Труды института системного анализа Российской академии наук. 2010. Том №56. С.140–147.

ASSESSING THE INFLUENCE OF MUNICIPAL AND TERRITORIAL TRANSFORMATIONS ON MUNICIPAL ADMINISTRATION EFFICIENCY

N. S. Ibraimov
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Nizhny Novgorod, Russia

ABSTRACT: The aim of the research is to analyze the influence of transformations in municipalities in the forms of the urban and rural settlements integration and (or) of the urban entities development, based on municipal districts, on municipal government efficiency.

Methodology and methods. The methodological basis of the research was developed regarding dialectical, general scientific (analysis, synthesis, deduction, induction, logical and others) and particular scientific methods. Statistical analysis was applied to reveal the trends in the local government territorial organization. Deduction and induction were used to formulate "the optimization of territorial organization of local administration" concept. Dialectical method was applied to identify the problems of imbalance between the local authorities' orientation on population and municipal government efficiency.

Results and practical relevance. Urban and rural settlements integration and urban districts development based on municipal districts are identified as trends. The article identifies one of the reasons of such transformations, the imbalance between the focus of the local authorities on population and the municipal governance efficiency, in particular. Based on the international and Russian research results, the author draws the conclusion that the transformation of municipalities does not demonstrate any decisive impact on improving the economic and organizational aspects of efficiency of municipal administration.

Scientific novelty. The author expresses concern that due to the current municipal and territorial transformations, settlement municipalities, guaranteed by Part 1 of Article 131 of the Constitution, are being abolished in the RF constituent entities. The article provides recommendations on planning the transformations of municipalities in the forms oriented towards settlements consolidation and (or) urban entities development based on municipal districts which would look more attractive to the professionals in the field of local administration. Specifically, the author argues in favor of rejecting the massive implementation of the above said transformations with the only idea of increasing the economic and organizational aspects of municipal administration efficiency.

KEYWORDS: local government, transformation of municipalities, optimization of the local government territorial organization, local authorities' focus, municipal government efficiency.

AUTHOR'S INFORMATION:

Nikolay S. Ibraimov, post-graduate, Nizhniy Novgorod Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

46, Gagarina str., Nizhny Novgorod, Russia, 603950, nikolay.ibraimov@mail.ru.

FOR CITATION: Ibraimov N. S. Assessing the influence of municipal and territorial transformations on municipal administration efficiency // Municipality: Economics and Management. 2019. №3 (28). P. 90—104.

REFERENCES

1. The statistical bulletin of the Federal State Statistics Service "The development of local government in the Russian Federation" for the period of 2010 - 2019 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/ connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (date of access: 20.05.2019) [Statisticheskiy byulleten' Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki «Formirovanie mestnogo samoupravleniya v RF» za period s 2010 – 2019 godov [elektronnyy resurs]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (data obrashcheniya: 20.05.2019)] - (In Rus.).

2. Informational-analytical materials on the local government system development in the Russian Federation of the Ministry of Justice of Russia are in the public domain for the following periods: as of June 1, 2015, for 2015 – early 2016, for 2016 – early 2017 [e-resource]. URL: https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o (date of access: 20.05.2019) [Informatsionno – analiticheskie materialy o razvitii sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii Ministerstva yustitsii Rossii nakhodyatsya v otkrytom dostupe za sleduyushchie periody: na 1 iyunya 2015 goda, za 2015 goda – nachalo 2016 goda, za 2016 goda – nachalo 2017 goda [elektronnyy resurs]. URL: https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/ informacionno-analiticheskie-materialy-o (data obrashcheniya: 20.05.2019)] - (In Rus.).

3. Petukhov R. V. Analytical report "Improving the regulatory procedure to transform municipalities". The report was elaborated in the framework of the "Municipal Map of Russia: Points of Growth" Committee of Civil Initiatives project. 2018. 43p. [e-resource]. URL: https://komitetgi.ru/service/Петухов_территориальные%20преобразования_фин.pdf (date of access: 20.05. 2019) [Petukhov R.V. Analiticheskiy doklad «Sovershenstvovanie normativnogo pravovogo regulirovaniya protsedur preobrazovaniya munitsipal'nykh obrazovaniy». Doklad podgotovlen v ramkakh proekta Komiteta grazhdanskikh initsiativ «Munitsipal'naya karta Rossii: tochki rosta». 2018. 43 s. [elektronnyy resurs]. URL: https://komitetgi.ru/service/Petukhov_territorial'nye%20preobrazovaniya_fin.pdf (data obrashcheniya: 20.05. 2019)] – (In Rus.).

4. On introducing amendments to the Federal Law "On general principles of local government organization in the Russian Federation": Federal Law of 03.04.2017 № 62-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 10.04.2017. № 15 (Part I). Art. 2137 [O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»: Federal'nyy zakon ot 03.04.2017 №62-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 10.04.2017. №15 (Chast' I). st. 2137] – (In Rus.).

5. Report of the Ministry of Justice of the Russian Federation on the state and main directions of local government development in the Russian Federation (as of 2017 - early 2018). 33 p. [e-resource]. URL: https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh (date of access: 20.05.2019) [Doklad Ministerstva yustitsii Rossiyskoy Federatsii o sostoyanii i osnovnykh napravleniyakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (dannye za 2017 g. – nachalo 2018 g.). 33 c. [elektronnyy resurs]. URL: https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/ doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh (data obrashcheniya: 20.05.2019)] - (In Rus.).

6. Markwart E. On the issue of municipalities consolidation. General view. // Local law. 2010. № 3. P. 3–8 [Markvart E. K voprosu ob ukrupnenii munitsipalitetov. Obshchiy vzglyad. // Mestnoe pravo. 2010. № 3. S. 3–8] – (In Rus.).

7. Report of the All-Russian Council of local government "On the local government development in the Russian Federation and the tasks of the ARDLG". M., 2011, 15 p. [e-resource]. URL: http://www.vsmsinfo.ru/proekty-iprogrammy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razvitiimestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachakh-vsms proektutverzhden-na-zasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogo-soveta-vsms-31-05- 2011 (date of access: 20.05.2019) [Doklad Vserossiyskogo Soveta mestnogo samoupravleniya «O razvitii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii i zadachakh VSMS». M., 2011, 15 c. [elektronnyy resurs]. URL: http://www.vsmsinfo.ru/proekty-iprogrammy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2710-doklad-o-razvitiimestnogo-samoupravleniya-v-rossijskoj-federatsii-i-zadachakh-vsms-proektutverzhden-na-zasedanii-rasshirennogo-byuro-tsentralnogo-soveta-vsms-31-05- 2011 (data obrashcheniya: 20.05.2019)] – (In Rus.).

8. Petukhov R. V. Territorial limits of local administration // Report on the state of local government in the Russian Federation / Ed. by E. S. Shugrina. - 2nd, revised ed. - M.: "Prospect" Publishing House, 2015. P.12–34 [Petukhov R. V. Territorial'nye predely osushchestvleniya mestnogo samoupravleniya // Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii / Pod red. E. S. Shugrinoy. – 2–e izd. pererab. i dop. – M.: Izd-vo «Prospekt», 2015. S.12–34] – (In Rus.).

9. Gatsko M. F. Why are municipalities integrated in Russia // Practice of municipal administration. 2017. № 10. P.12-17 [Gatsko M.F. Zachem v Rossii ukrupnyayut munitsipalitety // Praktika munitsipal'nogo upravleniya. 2017. №10. S.12–17] – (In Rus.).

10. Babichev I. V., Smirnov B. V. Local government in modern Russia: formation and development. Historical-legal aspects: monograph M.: Norma: INFRA - M, 2011 [Babichev I. V., Smirnov B. V. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoy Rossii: stanovlenie i razvitie. Istoriko-pravovye aspekty: monografiya M.: Norma: INFRA – M, 2011] – (In Rus.).

11. Timchenko V. S. On certain issues of local government development in Russia in connection with Federal Law № 131-FZ implementation // Municipal authority. 2010. № 3. 3. 6-10. (from: Vydrin I. V. The evolution of local government in Russia: results, problems

and perspectives // Municipality: Economics and Management. 2013. №1 (4). [e-resource]. URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/01/ (date of access: 22.05.2019) [Timchenko V. S. O nekotorykh voprosakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii v svyazi s realizatsiey Federal'nogo zakona №131-FZ // Munitsipal'naya vlast'. 2010. №3. S. 6–10. (privedeno po: Vydrin I. V. Evolyutsiya mestnogo samoupravleniya v Rossii: itogi, problemy i perspektivy // Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie. 2013. № 1(4). [elektronnyy resurs]. URL: http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2013/01/01/ (data obrashcheniya: 22.05.2019)] – (In Rus.).

12. Kail Ya. Ya. Optimization of the number of municipalities in the Russian Federation: state, problems, prospects // National interests: priorities and security. 2013. V.9. №18 (207). P.59–64 [Kayl Ya. Ya. Optimizatsiya kolichestva munitsipal'nykh obrazovaniy v Rossiyskoy Federatsii: sostoyanie, problemy, perspektivy // Natsional'nye interesy: prioritety i bezopasnost'. 2013. T.9. №18(207). S.59–64] – (In Rus.).

13. Didenko A. N. Actual issues of legislative improvement of the territorial organization of local government // Constitutional and municipal law. 2017. № 7. P. 57 - 60 [Didenko A. N. Aktual'nye voprosy zakonodatel'nogo sovershenstvovaniya territorial'noy organizatsii mestnogo samoupravleniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2017. №7. S. 57-60] – (In Rus.).

14. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Explanatory dictionary of the Russian language. M.: Az publishing house, 1996 [Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. M.: Izdatel'stvo Az, 1996] – (In Rus.).

15. Modern explanatory dictionary. M.: Greater Soviet Encyclopedia publishing, 1998 [Sovremennyy tolkovyy slovar'. M.: Izd. Bol'shaya Sovetskaya Entsiklopediya, 1998] – (In Rus.).

16. Andrichenko L. V., Bogolyubov S. A., Bondar N. S. et al. Commentary on the Constitution of the Russian Federation (itemized). 2-nd, revised ed. M.: Norma, Infra-M, 2011 [Andrichenko L. V., Bogolyubov S. A., Bondar' N.S. i soavt. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynyy). 2–e izd., peresmotrennoe. M.: Norma, Infra–M, 2011] – (In Rus.).

17. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24.01.1997 № 1-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 03.02.1997. № 5. Art. 708 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 24.01.1997 № 1-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 03.02.1997. № 5. st. 708] – (In Rus.).

18. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.12.2015 № 30-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 14.12.2015. №50. Art. 7226 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 01.12.2015 №30-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. 14.12.2015. №50. st. 7226] – (In Rus.).

19. Resulting document of the IV Assembly of the All-Russian Council of Local Government [e-resource]. URL: http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/63-materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-s-ezda-vserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya (date of access: 25.05.2019) [Itogovyy dokument IV S"ezda Vserossiyskogo Soveta mestnogo samoupravleniya [elektronnyy resurs]. URL: http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/63-materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-s-ezda-vserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya (data obrashcheniya: 25.05.2019)] - (In Rus.).

20. Explanatory note to the Law of Kostroma region of July 16, 2018 № 409-6-ZKO “On Transformation of certain municipalities in the Soligalich municipality of the Kostroma region and on introducing amendments to the Law of the Kostroma region “On establishing borders and granting status to the Kostroma region municipalities". [e-resource] URL: http://docs.cntd.ru/document/550150304 (date of access: 25.05.2019) [Poyasnitel'naya zapiska k Zakonu Kostromskoy oblasti ot 16 iyulya 2018 goda №409-6-ZKO «O preobrazovanii nekotorykh munitsipal'nykh obrazovaniy v Soligalichskom munitsipal'nom rayone Kostromskoy oblasti i vnesenii izmeneniy v Zakon Kostromskoy oblasti «Ob ustanovlenii granits munitsipal'nykh obrazovaniy v Kostromskoy oblasti i nadelenii ikh statusom». [elektronnyy resurs]. URL: http://docs.cntd.ru/document/550150304 (data obrashcheniya: 25.05.2019)] - (In Rus.).

21. OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences,

OECD Multi-level Governance Studies, Edited by I. Chatry, K. Hulbert. – Paris: OECD Publishing, 2017. – 172 p. DOI: 10.1787/9789264272866-en. Available at: URL: https://www.oecd-ilibrary.org/ governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en (accessed May 2019) [OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, Edited by I. Chatry, K. Hulbert. – Paris: OECD Publishing, 2017. 172 p. DOI: 10.1787/9789264272866-en. Available at: URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms_9789264272866-en (accessed May 2019)] - (In Rus.).

22. Zuikina A. S. Local government: from spontaneous consolidation practice to the elaboration of a municipal territorial organization improvement approach (based on materials from the Perm Territory). Regional report. Developed in the framework of the "Municipal Map of Russia: Points of Growth" Committee of Civil Initiatives project. 2018. 56 p. [e-resource]. URL: https://drive.google.com/file/d/1jZ4pRHhJHpfy5LaEOshqkSZ-l8pYy0hw/view (date of access: 30.05.2019) [Zuykina A.S. Mestnoe samoupravlenie: ot stikhiynoy praktiki ukrupneniya k razrabotke podkhoda po sovershenstvovaniyu munitsipal'noy territorial'noy organizatsii (po materialam Permskogo kraya). Regional'nyy doklad. Podgotovlen v ramkakh proekta Komiteta grazhdanskikh initsiativ «Munitsipal'naya karta Rossii: tochki rosta». 2018. 56 s. [elektronnyy resurs]. URL: https://drive.google.com/file/d/1jZ4pRHhJHpfy5LaEOshqkSZ-l8pYy0hw/view (data obrashcheniya: 30.05.2019)] - (In Rus.).

23. Khudoley D. M., Khudoley K. M. Municipal district or urban entity? // Russian Law Journal. 2015. № 5. P. 37–47 [Khudoley D. M. Khudoley K. M. Munitsipal'nyy rayon ili gorodskoy okrug? // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2015. № 5. S. 37– 47] – (In Rus.).

24. Final decision of the Presidential Council on of Civil Society and Human Rights Development on Federal Law № 768237-6 "On introducing amendments to the Federal Law "On general principles of local government in the Russian Federation" of March 31, 2017. [e=resource]. URL: http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/ (date of access: 30.05.2019) [Zaklyuchenie Soveta pri Prezidente Rossii po razvitiyu grazhdanskogo obshchestva i pravam cheloveka na Federal'nyy zakon № 768237-6 «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» ot 31 marta 2017. [elektronnyy resurs]. URL: http://www.president-sovet.ru/documents/read/550/ (data obrashcheniya: 30.05.2019)] – (In Rus.).

25. Information on the results of monitoring the implementation of local budgets and inter-budget relations in the RF entities at regional and municipal levels in 2017. M., 2018. 39 p. [e-resource]. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results / (date of access: 01.06.2019) [Informatsiya o rezul'tatakh provedeniya monitoringa ispolneniya mestnykh byudzhetov i mezhbyudzhetnykh otnosheniy v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii na regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh za 2017 god. M., 2018. 39 s. [elektronnyy resurs]. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results / (data obrashcheniya: 01.06.2019)] – (In Rus.).

26. Markwart E., Franzke J. Territorial reform of local government in Germany and Russia at present stage // Spatial Economics. 2017. № 3. P.40–61 [Markvart E., Frantske Y. Territorial'noe reformirovanie mestnogo samoupravleniya v Germanii i Rossii na sovremennom etape // Prostranstvennaya ekonomika. 2017. №3. S.40–61] – (In Rus.).

27. Markwart E. Restructuring of municipal entities: prerequisites, interests, methods // Writings of the Institute for System Analysis of the Russian Academy of Sciences. 2010. V. 56. P.140-147 [Markvart E. Restrukturizatsiya munitsipal'nykh obrazovaniy: predposylki, interesy, metody // Trudy instituta sistemnogo analiza Rossiyskoy akademii nauk. 2010. Tom №56. S. 140–147] – (In Rus.).