

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.15838/ptd.2023.6.128.2
УДК 338.43 (571.6) | ББК 67.400.7

© Леонов С.Н.

ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ



СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ЛЕОНОВ

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН
Хабаровск, Российская Федерация

e-mail: leonov@ecrin.ru

ORCID: 0000-0001-6936-5436; ResearcherID: V-3471-2019

В настоящее время формируется общемировая тенденция «оптимизации» схемы территориальной организации муниципальных образований с целью сокращения нехватки финансовых ресурсов и стимулирования муниципального развития. Зачастую подобная «оптимизация» происходит путем пересмотра административных границ муниципалитетов, поощрения их укрупнения, формального сокращения числа муниципальных образований и фактического «сжатия» самой территориальной структуры местного самоуправления. В статье с использованием общенаучных методов исследования выполнен сравнительный анализ подходов к совершенствованию территориальной структуры местного самоуправления в части укрупнения муниципалитетов в России и зарубежных странах. Проанализированы выработанные современной наукой теоретические положения, а также предложенный практикой муниципального строительства опыт современного этапа укрупнения муниципалитетов в европейских странах, Австралии и России. Особое внимание уделяется аргументам сторонников и противников укрупнения муниципалитетов, его экономическим, социальным и управленческим аспектам, вариантам «расшивки» острой бюджетной недостаточности муниципалитетов и последствиям этого процесса для активности органов местного самоуправления. Сделан вывод о наличии ряда негативных последствий укрупнения муниципалитетов с точки зрения развития местного самоуправления, а также о несостоятельности аргумента об экономии бюджетных средств в ходе укрупнения муниципалитетов. Ожидаемая экономия на административных расходах даже если и наблюдается, то перекрывается ростом расходов по исполнению основных полно-

Для цитирования: Леонов С.Н. (2023). Эмпирический анализ российского и зарубежного опыта укрупнения муниципалитетов // Проблемы развития территории. Т. 27. № 6. С. 10–23. DOI: 10.15838/ptd.2023.6.128.2

For citation: Leonov S.N. (2023). Empirical analysis of Russian and foreign experience of consolidation of municipalities. *Problems of Territory's Development*, 27 (6), 10–23. DOI: 10.15838/ptd.2023.6.128.2

мочий муниципалитета (на образование и здравоохранение). Одновременно отмечается, что негативные демографические тенденции ведут к необходимости укрупнения муниципалитетов на малонаселенных территориях. Показана значимость развития межмуниципального сотрудничества как альтернативного института поддержки муниципального развития. В статье содержится ряд практикоориентированных выводов и рекомендаций. Научная новизна работы состоит в обосновании теоретических и практических предложений по совершенствованию организации процесса укрупнения муниципалитетов в Российской Федерации.

Местное самоуправление, муниципалитеты, территориальная реформа, органы местного самоуправления, межмуниципальное сотрудничество, Россия.

Постановка проблемы

Проблемы нехватки финансовых ресурсов для стимулирования муниципального развития характерны как для России (Бабун, 2016; Барабаш, Леонов, 2023), так в той или иной мере отмечаются практически во всех странах, имеющих местный уровень власти¹.

Для нивелирования обозначенных финансовых проблем в федеративных странах с той или иной степенью эффективности используются два альтернативных подхода.

С одной стороны, власти часто пытаются изменить территориальную структуру местного самоуправления (МСУ) путем пересмотра административных границ муниципалитетов, поощряя их укрупнение, что формально ведет к сокращению числа муниципалитетов и фактическому «сжатию» самой территориальной структуры (Леонов, 2023; Pevcin, 2017a; Pevcin, 2017b). С другой – поддерживают создание различного рода ассоциаций муниципальных образований с целью организации их межмуниципального сотрудничества (Барабаш, 2012; Одинцова, 2013; Ворошилов, 2021).

Укрупнение и, как следствие, сокращение числа муниципалитетов является заметным мировым трендом начавшегося в 1960-х гг. и не закончившегося до сих пор процесса реформирования местного самоуправления² (Fujita et al., 2000; Pevcin, 2017b). В России

процесс осложняется тем, что на территории одного субъекта РФ могут сосуществовать разные модели МСУ: одноуровневые (городские и муниципальные округа) и двухуровневые («муниципальный район» – «поселения»).

В основе процесса укрупнения муниципальных образований (МО) лежит стремление устранить дисбаланс по линии «полномочия – бюджетная обеспеченность муниципалитетов», обсуждение причин и последствий которого многократно становилось предметом дискуссий на разных уровнях власти, но не привело к формированию единого мнения по данному вопросу.

Цель работы – систематизация и оценка результатов российского и зарубежного опыта укрупнения муниципалитетов, анализ позитивных и негативных моментов этого процесса.

Динамика процесса укрупнения (реструктуризации) МО по времени, скорости и формам сокращения числа муниципалитетов в разных государствах мира различна. В зарубежных странах процесс укрупнения начался исторически раньше, чем в России, так как и формирование МСУ там зародилось раньше. При этом существующие (в основном положительные) оценки результатов проведенных территориальных реформ также базируются главным образом на ка-

¹ Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers (2019). OECD Multi-Level Governance Studies. 19 March. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>; Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences (2017). Eds. by I. Chatry, K. Hulbert. OECD Multi-Level Governance Studies. 15 May. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>; Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings (2019). OECD/UCLG. URL: https://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf

² Decentralization: A Sampling of Definitions (1999). UNDP. Working Paper. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.pdf; Shah A., Thompson T. (2004). Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures. World Bank Policy Research. Working Paper. No. 3353. URL: <https://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353>

чественном анализе экономических последствий подобных слияний.

Например, общей тенденцией в реформировании МСУ в Канаде во второй половине XX века являлась интеграция муниципалитетов в своеобразные «федерации городов и пригородов» – метрополитенские муниципалитеты, объединяющие крупный город и его пригороды. Первым подобным муниципалитетом в 1954 году стал Торонто, объединивший 13 низовых муниципалитетов провинции Онтарио. В Квебеке в 2002 году было упразднено более двухсот мелких муниципалитетов. Правда, по результатам референдума, состоявшегося в 89 из них, через два года были восстановлены 32 ранее упраздненных муниципальных образования (Лексин, 2011). Фактически процессу оптимизации размеров муниципалитетов в зарубежных странах свойственна итеративность, что заставляет задуматься об экономической эффективности его организации.

В ряде стран Европейского союза (Франция, Финляндия, Швеция, Дания) также отмечался процесс укрупнения муниципалитетов и сокращения их числа³. Анализ публикаций, посвященных оценке экономической эффективности произведенных укрупнений муниципалитетов в Евросоюзе (Арумова, 2011; Коски, 2011; Ivanyna, Shah, 2014; Pevcin, 2017b) и Австралии (Dollery et al., 2007), показывает, что чаще всего процесс слияния муниципалитетов приветствовался и поддерживался государственными органами власти.

Для европейских стран бывшего социалистического лагеря (Албания, страны Балтийского региона), подошедших к реформированию МСУ позднее остальных стран Евросоюза, свойственна своя специфика процесса изменения числа муниципалитетов. Для этих государств начало 1990-х гг. характеризовалось стремлением системы МСУ к усилению независимости от государствен-

ного контроля в выполнении своих полномочий и реализации ресурсов, то есть к переходу от метода жесткого контроля к методу сотрудничества государства и органов МСУ. Как следствие, количество муниципалитетов в странах Балтии в первой половине 1990-х гг. непрерывно росло за счет дробления, что рассматривалось в это время как демократический процесс (Кузнецов и др., 2019). В результате, например, в Эстонии к 2016 году (году начала административно-территориальной реформы) функционировало 213 муниципалитетов⁴. Лишь с начала XXI века укрупнение муниципалитетов в Эстонии стало рассматриваться как единственный выход в ситуации, когда подавляющее большинство муниципальных образований сами себя «прокормить» не могут и живут на дотации от государства и богатых самоуправлений⁵. После реформы в Эстонии сформировалось 79 муниципалитетов (64 волости и 15 городов). Фактически в Албании, Эстонии, Латвии и Литве укрупнение муниципалитетов также становится общим трендом МСУ, хотя и с некоторым лагом в сравнении с другими странами ЕС.

В Республике Беларусь проблемы оптимизации расходов на содержание социальной инфраструктуры муниципалитетов власти пытаются решать путем укрупнения населенных пунктов (строительство агрогородов) (Химочка, 2018). Белорусская программа по своей сути напоминает программу ликвидации «неперспективных» деревень, которая реализовывалась в Советском Союзе в 1960–1970 гг.⁶ В обоих случаях отмечалась потребность значительных финансовых ресурсов, нехватка которых явилась одной из причин «провала» советской программы, а в настоящее время выступает мощным тормозом белорусской программы, реализуемой со значительной задержкой сроков.

В России процесс укрупнения муниципальных образований, изменения их

³ Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences (2017). Eds. by I. Chatry, K. Hulbert. OECD Multi-Level Governance Studies. 15 May. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

⁴ Местное самоуправление Республики Эстония и Республики Латвия (2019) // Муниципалитет. 9 декабря.

⁵ Министр объявил главам латвийских самоуправлений об их ликвидации (2017) // Baltnews. 21 августа.

⁶ Мазур Л.Н. Политика ликвидации неперспективных деревень в 1960–1970-е гг.: истоки, этапы, реализация, результаты (на материалах Урала). URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/54585/1/5-7996-0150-5_2002_08.pdf

Таблица 1. Динамика числа муниципальных образований по видам (на 1 января текущего года), ед.

Вид муниципального образования	Год					
	2007	2010	2015	2020	2021	2022
Всего	24200	23907	22923	20846	20303	20191
в том числе по видам						
муниципальных районов	1793	1829	1823	1673	1606	1594
городских поселений	1732	1739	1644	1398	1346	1333
сельских поселений	19919	19591	18654	16821	16332	16235
городских округов	520	512	535	632	630	627
городских округов с внутригородским делением	–	–	–	3	3	3
внутригородских районов	–	–	–	19	19	19
внутригородских территорий (МО) города федерального значения	236	236	267	267	267	267
муниципальных округов	–	–	–	33	100	113

Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // ФСТС. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263> (выпуск завершен в 2021 году); Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/MONITORING_2022.pdf

числа и границ начался практически сразу с момента вступления в силу 131-ФЗ⁷ в 2006 году. Так, в 2006–2009 гг. было установлено 378 случаев изменения границ МО, при этом в 2008 году количество изменений границ (192 случая) в два раза превышало аналогичный показатель 2006 года (93). Из общего числа преобразований 324 случая представляли объединение МО (в основном сельских поселений) (Пакшенкова, 2010).

В целом период 2006–2022 гг. в России характеризовался реформированием территориального устройства МСУ и сокращением числа МО (табл. 1).

За рассматриваемый период введено три новых вида МО (внутригородской район, городской округ с внутригородским делением и муниципальный округ). Следует признать, что они не получили широкого распространения и по состоянию на 1 января 2022 года их общее число, как видно из данных табл. 1, составляло 135 единиц, или менее 0,7% от общего числа российских муниципалитетов. На Дальнем Востоке в Магаданской и Сахалинской областях все МО представлены только городскими округами (9 в первом и 18 во втором случае). Однако формирующаяся новая территориальная структура го-

родских округов не всегда отвечает утвержденным законодательно-нормативным критериям. Например, в 2021 году при объединении ряда муниципалитетов в городской округ Коломна площадь сельских населенных пунктов превысила площадь городских населенных пунктов во вновь образованном городском округе более чем в два раза (Гоцко, 2023). Подобные случаи в России не редкость.

В целом вопрос, связанный с обоснованием целесообразности укрупнения муниципалитетов в РФ, проработан слабо. Парадокс заключается в том, что необходимость доказательства эффективности слияния (укрупнения) МО с использованием не только качественных аргументов, но и количественных выкладок, является общепризнанной практикой (Рой, 2005; Михеева, Ананьина, 2011; Коломак и др., 2020; Кривоносова, 2021). Соответственно, при оценке рациональности слияния муниципальных образований следует ориентироваться на количественные критерии эффективности принимаемых решений о слиянии.

Сложность оценки эффектов заключается в необходимости учитывать «биполярный» подход к оценке эффектов слияния (укрупнения) муниципалитетов, ориентируясь

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/186367>

на два критерия – экономической эффективности, или сокращения издержек (Рой, 2005; Швецов, 2007; Пакшенкова, 2010), и социальной эффективности, т. е. неухудшения доступа населения к местному самоуправлению (Пузанов, Попов, 2017).

Экономические оценки выполняются в денежном эквиваленте. Социальные сложнее выполнить в денежном эквиваленте, но это крайне важная составляющая, отражающая и активность населения, и доступ населения к МСУ, и транспортную доступность местной власти как таковой. При этом распространенная тенденция касается трактовки доступа к МСУ в узком, «пассивном» смысле, лишь как возможности населения получить услугу. Однако, даже если не учитывать, что выигрыш в части эффективного предоставления услуг не вполне очевиден, в процессе укрупнения муниципалитетов игнорируется второй, «активный» аспект доступа к МСУ – возможность населения непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления (Пузанов, Попов, 2017; Пузанов, 2021), поскольку в противном случае «вместо формирования активных местных сообществ по мере укрупнения выстраивается командно-административная система отношений населения и местной власти» (Бабун, 2016, с. 90).

Согласно результатам исследований, проблемы оценки рациональности укрупнения МО существуют в большинстве стран федерального устройства.

Анализ зарубежных публикаций, посвященных оценке экономической эффективности произведенных укрупнений муниципалитетов в Евросоюзе (Арумова, 2011; Ivanyna, Shah, 2014; Pevcin, 2017b), Австралии (Dollery et al., 2007) или Канаде (Лексин, 2011), показывает, что чаще всего процесс слияния муниципалитетов приветствуется и поддерживается государственными органами власти. Для этого в первые годы объединения предусматривается предоставление реформируемым муниципали-

тетам целевых дотаций, а существующие (в основном положительные) оценки результатов проведенных территориальных реформ базируются главным образом на качественном анализе последствий слияний и не содержат анализа экономических последствий подобных действий.

Лишь незначительное число самых мелких муниципалитетов из общей массы муниципальных образований испытывает при этом эффект масштаба (Pevcin, 2017a). Зачастую, если учитывать объективные особенности оказания публичных услуг на местном уровне, оказывается, что ожидаемая экономия на административных расходах при слиянии муниципалитетов если и возникает, то перекрывается ростом расходов обязательств по реализации базовых полномочий МО (расходов на здравоохранение и образование) (Маркварт, Франcke, 2017; Dollery et al., 2007). Наряду с экономией на масштабе для многих муниципальных услуг характерен обратный процесс — дополнительные расходы при увеличении масштаба. Возрастание издержек зачастую обусловлено «бюрократическими заторами», возникающими при оказании услуг в отдаленных районах крупного муниципалитета⁸.

В связи с этим следует отметить важный вывод, высказанный в публикации (Воупе, 1992): одноуровневая система муниципалитетов может не привести к большей эффективности, а преимущества двухуровневой структуры системы муниципалитетов в настоящее время недооценены. Подобное утверждение крайне значимо для российской действительности, когда в современных условиях развернулся активный переход к одноуровневой системе местного самоуправления, ориентированной на городские и муниципальные округа.

Фактически в настоящее время исследователи сходятся во мнении, что практика «слияния» муниципалитетов имеет не только позитивные, но и определенные негативные последствия (табл. 2).

⁸ Bish R.L. (2001). Local government amalgamations. Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-Firs. C.D. Howe Institute Commentary. March. № 150. URL: https://www.uvic.ca/hsd/publicadmin/assets/docs/BBish/amalgamation_cd_howe.pdf

Таблица 2. Варианты решения проблемы острой бюджетной недостаточности муниципалитетов и последствия этого процесса для деятельности органов МСУ

№ п/п	Вариант	Влияние выбранного варианта	
		на финансовую самостоятельность муниципалитетов	на активность органов местного самоуправления
I. Базовый вариант повышения финансовой обеспеченности местных бюджетов (укрупнение муниципалитетов)			
1.1	Переход на одноуровневую систему МО в РФ (формирование городских и муниципальных округов, ликвидация МО в городах и сельских поселениях)	Вариант отвечает в большей степени региональным, чем муниципальным интересам (Шугрина, 2023). Идея укрупнения исходит не от населения, а от региональных властей (Маркварт, Францке, 2017)	Снижение активности органов МСУ и способности населения оперативно решать свои текущие проблемы в рамках муниципалитетов (Шевцов, 2018; Леонов, 2023)
		Возможна полная стагнация бюджетного процесса в отношении сельских территорий и малых городов, сокращение бюджетной обеспеченности (Леонов, 2021), уменьшение размера дотаций (Кривоносова, 2021)	«Ни один значимый для муниципального сообщества вопрос будет невозможно решить на местном уровне иначе как по доброй воле государственной власти» (Бабун, 2016)
		Нет значимой экономии средств местного бюджета по зарплате депутатов, большинство из них работает без оплаты (Гоцко, 2021)	Рост кадрового дефицита на муниципальном уровне, проблема найти и удержать сотрудников (Шугрина, 2023; Химочка, 2018)
		Отсутствие финансово-экономических расчетов и иных обоснований укрупнения муниципалитетов (Гоцко, 2023)	Осложняется деятельность поселенческого уровня и транспортная доступность публичной власти (Пузанов, Попов, 2017)
1.2	Укрупнение муниципалитетов (российский и зарубежный опыт)	Процесс укрупнения приветствуется и поддерживается госорганами власти (Dollery et al., 2007; Пузанов, 2021; Pevcin, 2017a)	Усложняется транспортная доступность органов МСУ для населения РФ, растет отток населения из мелких населенных пунктов (Пузанов, Попов, 2017; Шевцов, 2018; Качусов, 2023)
		Потенциальные выгоды в виде снижения издержек и роста эффективности МСУ практически невидны. Сохраняется зависимость большинства муниципалитетов от бюджетных трансфертов (Маркварт, Францке, 2017; Гоцко, 2023; Качусов, 2023; Pevcin, 2017a)	Низкое качество финансового менеджмента в ряде муниципальных образований (Гоцко, 2023)
		Эффект экономии за счет масштаба работает только при слиянии мелких муниципалитетов (Pevcin, 2017b; Dollery et al., 2007); зачастую из-за «бюрократических заторов» растут издержки при оказании услуг в отдаленных районах крупного МО (Пузанов, 2021)	Возникновение сложностей в управлении территориями (Кривоносова, 2019); одноуровневая система МСУ может не привести к большей эффективности, а преимущества двухуровневой структуры системы МСУ могут быть недооценены (Воупе, 1992)
		Возможность вовлечения российских МО в реализацию крупных целевых программ, программ социально-экономического развития (Кривоносова, 2021)	Сложность организации сходов и публичных слушаний, неэффективное решение вопросов местного значения (Кривоносова, 2021)
II. Альтернативный вариант повышения финансовой обеспеченности местных бюджетов (межмуниципальное сотрудничество)			
2.1	ММС (российский и зарубежный опыт)	Стимулирование устойчивого экономического роста путем реализации совместных инвестиционных проектов утилизации отходов, дорожного строительства, развития туристического дела (Одинцова, 2013; Леонов, 2022; Ivanyna, Shah, 2014)	Территориальная структура местного самоуправления не меняется, транспортная доступность местной власти сохраняется (Шевцов, 2018; Ворошилов, 2021; Пузанов, 2021)
Источник: составлено автором на основе анализа литературы.			

Анализ литературных источников показывает, что существующие возможные варианты укрупнения муниципалитетов не решают вопросы регионального развития: объединение «бедных» муниципалитетов в основном приводит к образованию нового «бедного» муниципалитета по принципу «Сколько бедных ни объединяй, богаче они не станут», а слияние бедных поселений с

более успешными демонстрирует лишь «поощрение иждивенчества» в более бедном и ухудшение экономической ситуации в более успешном муниципалитете.

Отсутствуют количественные оценки социальных последствий от укрупнения муниципалитетов, а это, как отмечается в публикациях, – наиболее трудный вопрос оценки эффектов объединения.

Таблица 3. Структура муниципальных образований Российской Федерации и Московской области в 2021 году по уровню дотационности, %

Доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ (за исключением субвенций и иных межбюджетных трансфертов) в доходах местных бюджетов	Российская Федерация	Московская область
Не превышала 5% доходов местного бюджета	14,5	17,5
5–19,9% доходов местного бюджета	21,6	23,8
20–49,9% доходов местного бюджета	35,5	54,0
50% и более в доходах местного бюджета	28,4	4,7
Итого, % / общее число муниципалитетов	100,0/20191	100,0/63

Источник: Об утверждении перечней муниципальных образований Московской области, распределенных в зависимости от доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц на 2021 год; Распоряжение Министерства экономики и финансов Московской области от 27 июля 2020 г. № 25РВ-130; Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/MONITORING_2022.pdf

Дискуссионные моменты

Экономические эффекты от укрупнения муниципальных образований в России не всегда достигались, зачастую не принимались во внимание и интересы населения при организации данного процесса.

Нерешенные проблемы укрупнения российских муниципалитетов

1. Сохраняется высокая зависимость большинства местных бюджетов от межбюджетных трансфертов. Укрупнение МО позиционировалось как процесс для обеспечения сбалансированного развития региона, экономии расходов на сокращении органов МСУ и достижения экономии на оказании муниципальных услуг. Однако даже в Московской области (одной из лучших по сбалансированности местных бюджетов), где количество муниципальных бюджетов за 2015–2021 гг. сократилось с 359 до 63 (более чем в 5,5 раза), дотационность бюджетов остается на достаточно высоком уровне. Распределение муниципальных образований по видам в РФ и Московской области в зависимости от финансовой самостоятельности представлено в *табл. 3*.

Согласно данным *табл. 3*, в 2021 году почти у 64% российских муниципальных бюджетов

доля дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 20%, а у 28,4% муниципалитетов дотации формировали более 50% доходов местного бюджета. Фактически в среднем по Российской Федерации местные бюджеты находились в значительно более сложной ситуации, чем бюджеты муниципалитетов Московской области.

Отметим, что для муниципалитетов крайне важен 20%-й порог дотаций в структуре их бюджетов⁹.

Однако у 58,7% муниципалитетов даже в самой благополучной Московской области доля дотаций превышала 20%, то есть они по закону не имели права устанавливать и исполнять факультативные (дополнительные) расходные обязательства, связанные с полномочиями соответствующих органов МСУ. В целом же по России практически 2/3 от общего числа муниципалитетов относятся к данной «группе риска».

2. Не удастся снизить дифференциацию обеспеченности местных бюджетов. В 2021 году величина разрыва в бюджетной обеспеченности до выравнивания в большинстве регионов находилась в интервале от 2 до 5 раз¹⁰, хотя существовали при-

⁹ В соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса РФ (см.: Бюджетный кодекс РФ: принят Государственной Думой 17 июля 1998 г.; одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г. URL: <https://rulaws.ru/bk>) «муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ ... превышала 20 процентов доходов местного бюджета, ... не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления».

¹⁰ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. С. 53. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/MONITORING_2022.pdf

меры и более значительного разрыва. Так, в Хабаровском крае в 2021 году бюджетная система включала 233 бюджета (краевой бюджет, 2 бюджета городских округов края, 17 бюджетов муниципальных районов края, 22 бюджета городских поселений и 191 бюджет сельских поселений края). Разрыв в обеспеченности собственными доходами 232 МО края (доля налоговых и неналоговых доходов в объеме собственных доходов) составил в 2021 году в регионе 45 раз (от 2,1 до 94,5%). После выравнивания разрыв в уровне бюджетной обеспеченности МО края сократился более чем в 5,5 раза, но оставался все равно значительным (Леонов, 2022). Главная причина подобной ситуации – огромная дифференциация показателей производительности труда по различным видам деятельности (Коломак и др., 2020).

3. Низкое качество финансового менеджмента сохраняется в ряде муниципалитетов и после их объединения ввиду нехватки квалифицированных кадров. Главным показателем этого выступают данные контрольно-счетных органов муниципальных образований о неполном использовании средств из-за нарушения сроков проведения конкурсных процедур, выполнения работ, неумения или нежелания подготовки необходимых документов в ходе санкционирования Казначейством расходов бюджета муниципалитета (Гоцко, 2021).

Наличие значительного числа проблем как в организации процесса укрупнения муниципалитетов, так и в поиске экономических и социальных критериев оценки его эффективности предостерегает от превращения процесса объединения МО в Российской Федерации в массовую кампанию.

Целесообразно акцентировать внимание на межмуниципальной кооперации, которая позволяет объединять ресурсы нескольких муниципалитетов для решения определенных задач при сохранении их независимости и является в зарубежных странах важным вектором развития муниципалитетов наряду с их укрупнением.

Следует отметить, что если зарубежный опыт межмуниципального сотрудничества (ММС) демонстрирует действительно интересные примеры (Барабаш 2012; Ворошилов, 2021; Леонов, 2022), то российские муниципалитеты на пути организации ММС встречают ряд проблем. Как отмечает проф. Н.В. Зубаревич, «муниципалитеты в России отучены от взаимодействия, им привычнее конфронтация, культура «общения» задается вертикализацией, в том числе и управленческая, политическая культура»¹¹. В силу этих причин целесообразно рассматривать процессы укрупнения муниципалитетов и межмуниципального сотрудничества как взаимодополняющие составляющие сокращения нехватки финансовых ресурсов и стимулирования муниципального развития.

Выводы

Органам власти разных уровней следует активнее включаться в процесс демпфирования финансовых проблем муниципальных образований, учитывая возможности двух альтернативных подходов – обоснованное укрупнение муниципалитетов и стимулирование создания различного рода ассоциаций муниципальных образований с целью организации их межмуниципального сотрудничества. Бесспорное решение названной двуединой задачи пока не найдено ни в России, ни в зарубежных странах.

Тем не менее отмечается важное отличие зарубежной практики от российского опыта реструктуризации муниципалитетов. За рубежом трансформация муниципального пространства носит не столь резкий характер. Вносимые изменения готовятся долго (от нескольких лет до ряда десятилетий), широко обсуждаются с населением, принимаются и муниципальной властью, имеют всеобъемлющий характер, внедряются организованно, размеренно, если не сказать монотонно. Сформированным в таких условиях пространственным структурам МСУ присущи устойчивость и значимая эффективность функционирования.

¹¹ Зубаревич Н.В. Москва... как много в этом звуке...: Город, агломерация, жители, система управления. URL: <https://polit.ru/article/2012/02/01/zubarevich>

В рамках эмпирического анализа опыта укрупнения муниципалитетов в России и зарубежных странах обнаружен ряд сходных моментов, свойственных процессу организации структурных изменений в территориальной организации МСУ названных стран. Как показали результаты работы, фактически не существует универсальных критериев для обоснования необходимости укрупнения муниципалитетов, а классический экономический аргумент в пользу укрупнения МО – достижение эффекта масштаба – в обоих случаях дает ожидаемый экономический эффект лишь при слиянии ограниченного числа самых мелких муниципалитетов. Фактически в настоящее время ни в РФ, ни в зарубежных странах не сложилось количественных критериев обоснования рациональности слияния (укрупнения) муниципалитетов.

Можно констатировать, что укрупнение не является универсальным вариантом развития дотационных муниципалитетов. Каждый конкретный случай требует анализа и учета социально-экономических особенностей укрупняющихся МО. Нельзя в качестве целевых ориентиров укрупнения рассматривать только экономические критерии эффективности данного процесса. Наряду с экономическими ограничениями слияния муниципалитетов следует помнить о необходимости анализа его социальных последствий, которые сложно, а зачастую и невозможно, оценить в денежном эквиваленте, но это крайне важная составляющая оценки результатов укрупнения МО, особенно для России. Ее неучет нарушает саму идею МСУ, ухудшает возможности жителей влиять на муниципальную политику и участвовать в реальном местном самоуправлении на территории.

Основным инструментом, которого должны придерживаться власти в процессе рационализации территориальной структуры МО,

должен быть ситуационный подход, рассматривающий межмуниципальное сотрудничество как реальную активную альтернативу процессу укрупнения муниципалитетов.

Поскольку не существует единственно верного решения, необходимо учитывать особенности каждого конкретного случая. Главным в любой ситуации должен быть не сугубо экономический эффект (снижение издержек или рост эффективности управления муниципалитетами), а мнение населения, проживающего в муниципалитете, об укрупнении. Основная цель местного самоуправления – улучшение качества жизни населения, поэтому любые преобразования муниципальных структур должны выполняться с учетом ее достижения.

В России вопрос об эффективности процесса укрупнения муниципалитетов усиливается дискуссией, вызванной прошедшим первое чтение в Государственной Думе законопроектом «Об общих принципах организации МСУ в единой системе публичной власти»¹². В ходе дискуссии было показано, что заложенный в проект федерального закона отказ от многоуровневой системы местного самоуправления и, как следствие, стремление к укрупнению муниципалитетов не позволят преодолеть проблемы, связанные с хроническим дефицитом местных бюджетов или устранить практику передачи полномочий между муниципальными образованиями разного уровня. Главной причиной выявленной ситуации называется слабая проработка в законопроекте вопросов экономической эффективности укрупнения (слияния) муниципалитетов¹³. Выполненный анализ показывает, что законодательные инициативы, реализующиеся в России под лозунгом повышения эффективности функционирования МСУ, в случае реализации могут привести к ослаблению данного института и усилению вертикали власти (Леонов, 2022).

¹² Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

¹³ Озерова М. (2022). Вертикаль власти воткнется в землю // Московский комсомолец. № 28719 от 7 февраля. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/02/06/nazvany-posledstviya-reformy-mestnogo-samoupravleniya-dobyut-okonchatelno.html>; Пенизев М. Доклад П.В. Крашенинникова в Государственной Думе РФ о реформе местного самоуправления: вопросов больше чем ответов. URL: https://zakon.ru/blog/2022/01/30/doklad_pv_krashenninnikova_v_gosudarstvennoj_dume_rf_o_reforme_mestnogo_samoupravleniya_voprosov_bols

Следует ожидать, что в случае принятия названного законопроекта и усиления курса на укрупнение муниципалитетов институт МСУ в России может быть подвергнут своеобразной «ползучей унитаризации», демонстрируя усиление тенденции на устранение автономности, самостоятельности и независимости российского МСУ в перспективе.

ЛИТЕРАТУРА

- Арумова Е.С. (2011). Организация межмуниципального сотрудничества: российский и зарубежный опыт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Т. 4. № 2. С. 37–46.
- Бабун Р.В. (2016). Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения. LAMBERT Academic Publishing. 124 с.
- Барабаш Е.С. (2012). Зарубежный опыт организации межмуниципального взаимодействия // Известия Иркутской гос. экон. академии. № 3. С. 69–73.
- Барабаш Е.С., Леонов С.Н. (2023). Финансовые и структурные перспективы реформы местного самоуправления в России // Известия Байкальского гос. ун-та. Т. 33. № 1. С. 46–56.
- Бородин В.А., Мачин К.А., Гагарина Г.Ю., Голощапова И.А., Химочка В.С. (2019). Оценка уровня развития территориальной социально-экономической системы агломерационного типа (на примере Барнаульской агломерации) // Вестник РЭУ им. Г. В. Плеханова. № 1 (103). С. 79–95.
- Ворошилов Н.В. (2021). Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 14. № 6. С. 141–159.
- Гоцко Т.В. (2021). Ключевые проблемы финансового обеспечения вопросов местного значения и возможные пути их решения // Вестник Государственного социально-гуманитарного ун-та. № 3 (43). С. 21–25.
- Гоцко Т.В. (2023). Развитие межмуниципального сотрудничества – приоритет обеспечения устойчивого экономического роста территорий // Экономика, предпринимательство и право. Т. 13. № 5. С. 1353–1370.
- Качусов Д.А. (2023). Динамика системы местного самоуправления в регионах Юго-Западной Сибири: территориально-организационный аспект // Развитие территорий. № 1 (31). С. 49–56.
- Коломак Е.А., Буфетова А.Н., Вижина И.А. [и др.] (2020). Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты. Новосибирск: Ин-т экономики и организации промышленного производства СО РАН. 500 с.
- Коски А. (2011). Государственные мероприятия в рамках политики укрупнения муниципальных образований // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с фин. Е. Богданова. Санкт-Петербург: ИПК «Вести». С. 36–44. URL: <https://www.asdg.ru/upload/asdg/Opit%20Finland.pdf>
- Кривоносова Н.Я. (2021). Изменение территориальной организации местного самоуправления и муниципальные бюджеты (на примере Забайкальского края) // Известия Байкальского гос. ун-та. Т. 31. № 4. С. 488–501.
- Кузнецов С.В., Межевич Н.М., Шамахов В.А. (2019). Пространственный аспект эволюции местного самоуправления в Российской Федерации: возможности учета зарубежного опыта // Управленческое консультирование. № 9 (129). С. 8–18. URL: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-9-8-18>
- Лексин И.В. (2011). Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Т. 4. № 2. С. 99–108.
- Леонов С.Н. (2022). Перспективы реформирования местного самоуправления в свете законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Проблемы развития территории. Т. 26. № 5. С. 24–38.

- Леонов С.Н. (2021). Проблемы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и пути их решения // Регионалистика. Т. 8. № 4. С. 5–21.
- Леонов С.Н. (2022). Пространственная организация межмуниципального сотрудничества в России // Известия Байкальского гос. ун-та. Т. 32. № 3. С. 501–511.
- Леонов С.Н. (2023). Финансовые и структурные аспекты реформы местного самоуправления в России: монография / отв. ред. Н.Н. Михеева. Хабаровск: Ин-т экон. иссл. ДО РАН. 232 с.
- Маркварт Э., Францке Й. (2017). Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. № 3. С. 40–61.
- Михеева Н.Н., Ананьева Р.И. (2011). Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. № 3. С. 39–57.
- Одинцова А.В. (2013). Межмуниципальное сотрудничество: уроки зарубежного опыта // Федерализм. № 2 (70). С. 145–158.
- Пакшенкова С.В. (2010). Опыт укрупнения муниципальных образований в российской и зарубежной практике // Известия Алтайского гос. ун-та. № 2. С. 272–276. URL: <http://izvestia.asu.ru/2010/2-1/econ/TheNewsOfASU-2010-2-1-econ-13.pdf>
- Пузанов А.С. (2021). Потенциал для развития муниципалитетов // Бюджет. № 10 (226). С. 56–59.
- Пузанов А.С., Попов Р.А. (2017). Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 3. С. 24–30.
- Рой О.М. (2005). К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации // Муниципальная власть. № 2. С. 28–31.
- Химочка В.С. (2018). Агломерационные процессы в Сибири: с чего начинать // ЭКО. № 48 (7). С. 67–77. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35255588_76563088.pdf
- Швецов А.Н. (2018). Структурные преобразования муниципального пространства: обоснование целесообразности и оценка эффективности // Регион: экономика и социология. № 4 (100). С. 228–249.
- Швецов А. (2007). Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. № 3 (47). С. 75–95.
- Boyne G. (1992). Local government structure and performance: Lessons from America. *Public Administration*, 70, 333–357 Available at: https://drexel.edu/greatworks/theme/fall/~media/files/greatworks/pdf_fl10/wk3_2_boyne_1992.ashx
- Dollery B., Byrnes J., Crase L. (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the south Australian Rising to the challenge inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37 (1), 1–14. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(07\)50001-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(07)50001-9)
- Fujita M., Krugman P., Venables F.J. (2000). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Ivanyna M., Shah A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*, 8 (3), 1–62. Available at: <https://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
- Pevcin P. (2017a). The evidence on the existence of economies of scale in local government units. *The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World (EBEEC): Conference Proceedings*, 379–384. Available at: <https://knepublishing.com/index.php/Kne-Social/article/view/673>
- Pevcin P. (2017b). Municipal mergers: Theoretical considerations, practical evidence and potential implications. *Future World by 2050: 8th International Scientific Conference (Croatia, Pula, 1–3 June 2017)*, 31–44. Available at: https://fet.unipu.hr/_download/repository/Future_World_2050_-_Conference_Proceedings.pdf

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Николаевич Леонов – доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН (Российская Федерация, 680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 153; e-mail: leonov@ecrin.ru)

Leonov S.N.

EMPIRICAL ANALYSIS OF RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE OF CONSOLIDATION OF MUNICIPALITIES

Currently, a worldwide trend is being formed to “optimize” the scheme of territorial organization of municipalities to reduce the lack of financial resources and stimulate municipal development. Often, such “optimization” occurs by revising the administrative boundaries of municipalities, encouraging their enlargement, formally reducing the number of municipalities and actually “compressing” the territorial structure of local self-government itself. In the article, using general scientific research methods, we carry out a comparative analysis of approaches to improving the territorial structure of local self-government in terms of the enlargement of municipalities in Russia and foreign countries. We analyze theoretical positions developed by modern science, as well as the experience of the modern stage of consolidation of municipalities in European countries, Australia and Russia proposed by the practice of municipal construction are analyzed. We pay particular attention to the arguments of supporters and opponents of the consolidation of municipalities, its economic, social and managerial aspects, options for “splitting” the acute budgetary insufficiency of municipalities and effects of this process for the activity of local governments. We conclude that there are a number of negative effects of the enlargement of municipalities from the point of view of the development of local self-government, as well as the failure of the argument about budget savings during the enlargement of municipalities. The expected savings on administrative expenses, even if they are observed, are covered by an increase in the costs of fulfilling the main powers of the municipality (for education and health care). At the same time, we note that negative demographic trends lead to the need to consolidate municipalities in sparsely populated areas. The article shows the importance of the development of inter-municipal cooperation as an alternative institution to support municipal development. The work contains a number of practice-oriented conclusions and recommendations. The scientific novelty of the work consists in substantiating theoretical and practical proposals for improving the organization of the process of consolidation of municipalities in the Russian Federation.

Local self-government, municipalities, territorial reform, local self-government bodies, inter-municipal cooperation, Russia.

REFERENCES

- Arumova E.S. (2011). Organization of inter-municipal cooperation: Russian and foreign experience. *Problemy i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie=Problem Analysis and Public Administration Projection*, 4(2), 37–46 (in Russian).
- Babun R.V. (2016). *Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii: problemy i resheniya* [Local Self-Government in Modern Russia: Problems and Solutions]. LAMBERT Academic Publishing.
- Barabash E.S. (2012). Foreign experience of intermunicipal cooperation. *Izvestiya Irkutskoi gos. ekon. Akademii*, 3, 69–73 (in Russian).

- Barabash E.S., Leonov S.N. (2023). Financial and structural prospects of local government reform in Russia. *Izvestiya Baikal'skogo gos. un-ta*, 33(1), 46–56 (in Russian).
- Borodin V.A., Machin K.A., Gagarina G.Yu., Goloshchapova I.A., Khimochka V.S. (2019). Estimating the level of development of territorial social and economic system of the agglomeration type (illustrated by the Barnaul agglomeration). *Vestnik REU im. G. V. Plekhanova=Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*, 1(103), 79–95 (in Russian).
- Boyne G. (1992). Local government structure and performance: Lessons from America. *Public Administration*, 70, 333–357. Available at: https://drexel.edu/greatworks/theme/fall/~media/files/greatworks/pdf_fl10/wk3_2_boyne_1992.ashx
- Dollery B., Byrnes J., Crase L. (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the south Australian Rising to the challenge inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37(1), 1–14. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(07\)50001-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(07)50001-9)
- Fujita M., Krugman P., Venables F.J. (2000). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Gotsko T.V. (2021). Key problems of financial support of local issues and possible ways to solve them. *Vestnik Gosudarstvennogo sotsial'no-gumanitarnogo un-ta*, 3(43), 21–25 (in Russian).
- Gotsko T.V. (2023). Development of inter-municipal cooperation as a priority for sustainable economic growth of territories. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*, 13(5), 1353–1370 (in Russian).
- Ivanyna M., Shah A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*, 8(3), 1–62. Available at: <https://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
- Kachusov D.A. (2023). Dynamics of the local self-government system in the regions of Southwest Siberia: Territorial and organizational aspect. *Razvitie territorii=Territory Development*, 1(31), 49–56 (in Russian).
- Khimochka V.S. (2018). Agglomeration processes in Siberia: Where to start. *EKO=ECO*, 48 (7). С. 67–77. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35255588_76563088.pdf (in Russian).
- Kolomak E.A., Bufetova A.N., Vizhina I.A. et al. (2020). *Prostranstvennoe razvitie sovremennoi Rossii: tendentsii, faktory, mekhanizmy, instituty* [Spatial Development of Modern Russia: Trends, Factors, Mechanisms, Institutions]. Novosibirsk: In-t ekonomiki i organizatsii promyshlennogo proizvodstva SO RAN.
- Koski A. (2011). State measures within the framework of the policy of consolidation of municipalities. In: *Ob'edinenie munitsipal'nykh obrazovaniy: opyt Finlyandii i osnovy rossiiskogo zakonodatel'stva* [Unification of Municipalities: Finnish Experience and Fundamentals of Russian Legislation]. Saint Petersburg: IPK “Vesti”. Available at: <https://www.asdg.ru/upload/asdg/Opit%20Finland.pdf> (in Russian).
- Krivososova N.Ya. (2021). Changes in the local territorial government organization and their effect on municipal budgets (by the example of Trans-Baikal region). *Izvestiya Baikal'skogo gos. un-ta=Bulletin of Baikal State University*, 31(4), 488–501 (in Russian).
- Kuznetsov S.V., Mezhevich N.M., Shamakhov V.A. (2019). Spatial aspect of the evolution of local self-government in the Russian Federation: Possibilities of taking into account foreign experience. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie=Administrative Consulting*, 9(129), 8–18. Available at: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-9-8-18> (in Russian).
- Leksin I.V. (2011). The specifics of the territorial organization of local government and self-government in Canada. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, 4(2), 99–108 (in Russian).
- Leonov S.N. (2021). Problems equalization the level of budget security of municipalities and ways to solve them. *Regionalistika=Regionalistica*, 8(4), 5–21 (in Russian).
- Leonov S.N. (2022). Prospects for reforming local self-government in the light of the bill “On general principles of organizing local self-government in a unified system of public authorities”. *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 26(5), 24–38 (in Russian).

- Leonov S.N. (2022). Spatial organization of inter-municipal cooperation in Russia. *Izvestiya Baikal'skogo gos. un-ta=Bulletin of Baikal State University*, 32(3), 501–511 (in Russian).
- Leonov S.N. (2023). *Finansovye i strukturnye aspekty reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii: monografiya* [Financial and Structural Aspects of Local Government Reform in Russia: Monograph]. Khabarovsk: In-t ekon. issl. DO RAN.
- Markvart E., Franzke J. (2017). Modern territorial reforms of local self-government in Germany and Russia. *Prostranstvennaya ekonomika=Spatial Economics*, 3, 40–61 (in Russian).
- Mikheeva N.N., Anan'eva R.I. (2011). Tools of regional policy: Assessing the efficiency of their application. *Region: ekonomika i sotsiologiya=Region: Economics and Sociology*, 3, 39–57 (in Russian).
- Odintsova A.V. (2013). Inter-municipal cooperation: Lessons of foreign experience. *Federalizm=Federalism*, 2(70), 145–158 (in Russian).
- Pakshenkova S.V. (2010). The experience of municipal formations enlargement in Russia and foreign practice. *Izvestiya Altaiskogo gos. un-ta*, 2, 272–276. Available at: <http://izvestia.asu.ru/2010/2-1/econ/TheNewsOfASU-2010-2-1-econ-13.pdf> (in Russian).
- Pevcin P. (2017a). The evidence on the existence of economies of scale in local government units. *The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World (EBEEC): Conference Proceedings*, 379–384. Available at: <https://knepublishing.com/index.php/Kne-Social/article/view/673>
- Pevcin P. (2017b). Municipal mergers: Theoretical considerations, practical evidence and potential implications. *Future World by 2050: 8th International Scientific Conference* (Croatia, Pula, 1–3 June 2017), 31–44. Available at: https://fet.unipu.hr/_download/repository/Future_World_2050_-_Conference_Proceedings.pdf
- Puzanov A.S. (2021). Potential for the development of municipalities. *Byudzhët*, 10(226), 56–59 (in Russian).
- Puzanov A.S., Popov R.A. (2017). Assessment of territorial accessibility of local self-government: Economic and geographic research. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*, 3, 24–30 (in Russian).
- Roi O.M. (2005). On the issue of criteria for municipal zoning in the Russian Federation. *Munitsipal'naya vlast'*, 2, 28–31 (in Russian).
- Shvetsov A.N. (2007). Economic rationalization of the choice of spatial parameters of municipalities. *Federalizm=Federalism*, 3(47), 75–95 (in Russian).
- Shvetsov A.N. (2018). Structural reforms of municipal space. Useful justification and efficiency evaluation. *Region: ekonomika i sotsiologiya=Region: Economics and Sociology*, 4(100), 228–249 (in Russian).
- Voroshilov N.V. (2021). Inter-municipal cooperation in Russia: Status, problems and prospects of development. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz=Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 14. № 6. С. 141–159 (in Russian).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergei N. Leonov – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher, Economic Research Institute Far Eastern Branch Russian Academy of Sciences (153, Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, 680042, Russian Federation; e-mail: leonov@ecrin.ru)