

УДК 342.25

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-83-92

## СТРУКТУРНАЯ И ФИНАНСОВАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕФОРМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

**Штукин В. В.**

*Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета  
141014, Московская область, г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация*

### **Аннотация.**

**Цель.** Анализ тенденций реформирования систем местного самоуправления, происходящих в разных странах мира, и их последствий для муниципальной системы.

**Процедура и методы.** Проведён анализ реформ муниципальных систем, проходивших в странах Евросоюза, Норвегии, регионах Великобритании и некоторых субъектах Российской Федерации. Использованы эмпирические методы сравнения, анализа, интерпретации.

**Результаты.** Выявлены мировые тенденции реформирования систем местного самоуправления.

**Теоретическая и/или практическая значимость.** Обобщён опыт реформ местного самоуправления ряда европейских стран и субъектов Российской Федерации. Структурной и финансовой эффективностью особо выделяется реформа Московской области 2014–2019 гг.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная реформа, североевропейская модель, южноевропейская модель, муниципальные финансы

## STRUCTURAL AND FINANCIAL EFFECTIVENESS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMS: EUROPEAN AND RUSSIAN EXPERIENCE

**V. Shtukin**

*Center for Research on Problems of Territorial Administration and Self-Government, Moscow Region State University  
24, Vera Voloshina ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

### **Abstract**

**Aim.** Analysis of trends in the reform of local self-government systems occurring in different countries of the world and their impact on the municipal system.

**Methodology.** The study was conducted of reforms of municipal systems carried out in the countries of the European Union, Norway, the regions of Great Britain and some constituent entities of the Russian Federation. Empirical methods of comparison, analysis, interpretation were used.

**Results.** Global trends in reform of local self-government systems were revealed.

**Research implications.** The experience of reforms of local self-government in a number of European countries and constituent entities of the Russian Federation is summarized. The reform of the Moscow Region 2014–2019 stands out for structural and financial efficiency.

**Keywords:** local self-government, municipal reform, North European model, South European model, municipal finance

## Введение

В европейских странах существует 2 модели территориальных реформ местного самоуправления (МСУ) – так называемая североευропейская (или скандинавская) и южноевропейская. Данная классификация, приводимая Э. Марквартом и Й. Франчке [4] со ссылкой на немецких авторов (Kuhlmann S., Wollmann H.), опирается на то различие, что при североευропейской модели государство оставляет за собой относительно небольшую часть публичных функций и услуг, большую же часть таких услуг предоставляют сильные и довольно автономные муниципалитеты. В южноевропейской модели, напротив, роль государственного управления значительно выше.

### Европейский опыт реформирования местного самоуправления

В течение последнего полувека характерным для Европы является укрупнение муниципальных образований. Процессы объединения муниципалитетов и административно-территориальной реформы в целом были связаны с децентрализацией управления и передачей на местный уровень всё больших полномочий. Опыт укрупнения был как позитивным, так и негативным. Попытки «командного слияния» муниципалитетов порой заканчивались неудачей. А объединения муниципалитетов на добровольной основе всегда были успешными. Даже если новые границы надмуниципальных образований проводились «сверху», то учитывались и опыт межмуниципального сотрудничества, и всесторонний учёт хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов. Например, принцип добровольности при слиянии муниципалитетов использовался в Финляндии и Исландии, а в Швеции, Дании и Норвегии объединение происходило под нажимом центральной власти [6].

В Швеции осознание потребности в объединении муниципалитетов было связано с осуществлением социальной политики.

Обретение новых обязанностей заставляло пересматривать всю организационную механику органов местного самоуправления. Если в начале 50-х гг. в Швеции насчитывалось 2 500 коммун, то с 1974 г. страна была разделена на 300 коммун, к 1995 г. число муниципалитетов сократилось до 288. При этом «обязанности центральных и местных властей не раз перераспределялись. Последние десятилетия стали эпохой децентрализации; в связи с этим шведское правительство передало на места широкий круг полномочий. Вместе с тем, поручая муниципалитетам, к примеру, заниматься вопросами образования, государство по-прежнему сохраняет за собой контрольные рычаги» [5]. Принцип финансирования муниципалитетов в Швеции гласит, что центральное правительство будет предоставлять адекватные финансовые ресурсы, если от муниципалитетов потребуются решение дополнительных задач. На практике шведские местные власти играют очень важную роль в системе социального обеспечения и имеют высокий статус в глазах населения [3].

В Норвегии непосредственным стимулом к объединению муниципальных образований стала передача средних школ под опеку муниципалитетов. В настоящее же время изменение размеров муниципальных образований проводится в целях оптимизации исполнения полномочий местного самоуправления, повышения качества управления и экономической устойчивости коммун, которых сегодня насчитывается 428. Исследователи склонны видеть главную цель правительства в укрупнении муниципалитетов и расширении их полномочий – получении большей автономии и принятии на себя дополнительных обязанностей [8; 10].

В Дании причину объединений О. Оффердал [6] видит в необходимости расширения границ городских муниципалитетов, чтобы городские поселения не разбивались на несколько административных районов. В то же время О. В. Соломатина [9] отмечает, что в результате муниципальной реформы 1970 г. (тогда были объеди-

нены большинство небольших коммун и графств, сформированы 14 округов (амтов) и 273 коммуны) органам местного самоуправления был передан большой объём полномочий, в т. ч. и сбор налогов, а проводимая в 2007 г. реформа привела к новому укрупнению муниципалитетов и перераспределению полномочий между ними и регионами, в частности, органы местного самоуправления стали ответственными за экологический контроль, социальную психиатрию, размещение бездомных детей, образование для взрослых и т. д. [9, с. 25–26]. Проведённое укрупнение с сокращением числа муниципальных образований до 98 привело к укреплению налоговой базы подоходного налога, составляющего около 90% доходной части бюджета коммун и около 70% – доходов округов. Как отмечают Лука Брузати и И. Докальская [1], если до консолидации 3/4 датских муниципальных образований насчитывали менее 20 тыс. жителей, то сейчас муниципалитетов такого размера меньше 1/10 от общего числа. Ожидаемым результатом такого вмешательства было снижение общей налоговой нагрузки: в то время как муниципальные образования финансируются в основном за счёт местных налогов, новые регионы теряют свои полномочия в области налогообложения и существуют за счёт государства. Для Дании также характерно то, что значительная часть расходов местных сообществ (социальное обеспечение и здравоохранение) обеспечивается государственными трансфертами, и действует сложная многоуровневая система финансового выравнивания. К примеру, муниципалитет каждого из 12 районов Копенгагена получает ежегодный бюджет порядка 3 млн датских крон, которых хватает не только на финансирование текущих расходов, но и на выделение небольших грантов местным жителям, чтобы те могли воплотить свои идеи по изменению жизни в районе<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Давыдова А. Иностраный опыт: Как работают муниципалитеты в Копенгагене // The Village: [сайт]. URL: <https://www.the-village.ru/village/city/infrastructure/126305-inostrannyu-opyt->

Характерной особенностью местного самоуправления в Финляндии является сильная степень децентрализации и широкие полномочия органов местного самоуправления, среди которых как сбор налогов на доходы населения, так и обязанность гарантировать широкий спектр услуг, включающих образование и здравоохранение. Это обусловлено очень низкой плотностью населения – в среднем 15 чел./км<sup>2</sup>. С целью гарантии качества и устойчивого развития социальных и медицинских услуг правительством Финляндии в сотрудничестве с Ассоциацией финских местных и региональных властей в 2005 г. был запущен проект PARAS, в результате которого к концу 2013 г. число муниципальных образований снизилось с 432 до 320, а среднее число жителей в расчёте на 1 муниципальное образование увеличилось приблизительно с 12 300 до 16 500 [1].

Эффективное выполнение публичной властью своих задач является одной из главных целей укрупнения муниципальных образований и в Нидерландах. В отсутствие крупных муниципальных реформ там тем не менее наблюдается устойчивая тенденция к снижению числа муниципальных образований: 646 – в 1993 г., 489 – в 2003 г., 406 – в 2013 г. Называя в качестве основных целей слияний муниципалитетов обеспечение растущих муниципальных образований новой территорией и гарантию эффективного выполнения публичной властью своих задач, исследователи отмечают, что последний критерий явно превалирует в связи с сокращением трансфертов муниципальным образованиям со стороны центрального правительства, а также распределением полномочий в социальной сфере и вопросах здравоохранения [1].

Повышение качества управления органов местного самоуправления (понимаемого как большая способность оказания услуг, способность стратегического управления и т. д.) было также заявлено в качестве одной из целей реформы мест-

[kak-robotayut-munitsipaliteti-kopengagena](https://www.the-village.ru/village/city/infrastructure/126305-inostrannyu-opyt-) (дата обращения: 17.09.2020).

ного самоуправления в Эстонии. Согласно материалу «Реформы и местные самоуправления в Эстонии»<sup>1</sup>, подготовленному Министерством финансов, предпосылками реформ стали прежде всего демографические проблемы (старение и стремительное сокращение численности населения во всех единицах местного самоуправления, при том что существовавшие муниципалитеты были слишком малы и уровень обслуживания в них разный и неустойчивый). Там же отмечается, что качество и эффективность организации услуг местного самоуправления напрямую связаны с численностью целевой группы услуги. Таким образом, существующая структура местных самоуправлений была признана не соответствующей изменениям и по сути остающейся той же, что сформировалась после волостной реформы 1938 г. и была восстановлена в начале 1990-х гг.

К 1 января 2018 г. реформа была завершена. Из 213 муниципалитетов было создано 79, при этом 86% самоуправлений объединились добровольно. Среднее количество жителей местного самоуправления увеличилось с 6 349 до 17 118. Для новых местных самоуправлений было запланировано увеличение финансирования: рост доходной базы от подоходного налога с 22,7 млн евро в 2018 г. до 34 млн евро в 2021 г. и увеличение фонда уравнивания, по сравнению с 2017 г., на 11,8 млн евро в 2018 г. и до 26,8 млн евро – в 2021 г.

С учётом вышеизложенного можно согласиться с характеристикой северо-европейской модели реформ местного самоуправления, данной Э. Марквартом и Й. Францке [4], согласно которой государство оказывает давление на муниципалитеты с т. зр. их управленческой деятельности (в т. ч. нередко принимая меры по укрупнению общин).

Несколько особняком стоит ситуация в Латвии. Закреплённая законом «О

самоуправлениях»<sup>2</sup> система местного самоуправления была двухуровневой: помимо волостных, краевых и городских самоуправлений существовал унаследованный от Латвийской ССР районный уровень самоуправления – 26 районов. Всего же в стране насчитывалось 548 самоуправляющихся единиц. В 1998 г. была начата административно-территориальная реформа, целью которой являлось создание способных к нормальному экономическому развитию административных территорий с самодостаточной финансовой базой, что должно было привести к предоставлению более качественных социальных услуг жителям [7].

К 1 июля 2009 г. (окончание реформы) было создано 109 краёв (*novads*; в 2011 г. ещё 1) и выделено 9 городов республиканского значения. Но вскоре выяснилось, что многие из 110 краёв экономически не состоятельны. Из 119 самоуправлений дотации от фонда выравнивания получали 104. 57 самоуправлений были способны обеспечить рабочими местами чуть более 40% своего трудоспособного населения. Только 38 самоуправлений смогли создать хотя бы 2 параллельных класса в средней школе<sup>3</sup>. В связи с этим правительством Латвии был подготовлен законопроект, продолжающий укрупнение самоуправлений с сокращением их количества до 39, а депутатских мест в них с 1 614 до 686. В январе 2020 г. данный законопроект был принят в первом чтении (по планам разработчиков принятие закона в третьем чтении должно было состояться до мая 2020 г.<sup>4</sup>). Предполагается, что сокращение количества самоуправлений, депутатов, бюрократического аппарата приведёт к

<sup>2</sup> О самоуправлениях // *Pravo.lv* : [сайт]. URL: [http://www.pravo.lv/likumi/20\\_zos.html](http://www.pravo.lv/likumi/20_zos.html) (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>3</sup> Эльдаров Э. Печальные цифры: большинство самоуправлений Латвии нежизнеспособны // *BB.lv* : [сайт]. URL: <https://bb.lv/statja/nasha-latvija/2019/03/13/regiony-spasut-sliyaniem> (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>4</sup> Сейм Латвии начал процесс одобрения региональной реформы // *Regnum* : [сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2846115.html> (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>1</sup> Тыэмets В. Реформы и местные самоуправления в Эстонии [Электронный ресурс]. URL: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-Toemets.pdf> (дата обращения: 17.09.2020).

более эффективному распределению финансирования как государственного, так и европейского<sup>1</sup>.

В Греции на начало 90-х гг. XX в. было 5 823 муниципальных образований (441 муниципалитет и 5 382 сообщества). В 1998 г. благодаря реформе Каподистриас (закон № 2539<sup>2</sup>), названной в честь государственного деятеля XIX в. Иоанна Каподистрии, произошло сокращение количества муниципалитетов до 1 033 (900 муниципалитетов и 133 сообщества). В 2010 г. административная система была вновь изменена реформой «Программа «Калликратис»» (закон 3852<sup>3</sup>). С 1 января 2011 г. в Греции действуют 325 муниципалитетов (димов), которые подразделяются на муниципальные отделы и общины. Общины имеют свои собственные советы, но их роль чисто консультативная.

Финансовый аспект у названных реформ различается. В первом случае слияние муниципальных образований поощрялось не только увеличением политического представительства муниципалитета при выборах общинных советов, но и выделением им дополнительного финансирования. А Программа «Калликратис» являлась частью соглашений, подписанных Грецией с международными кредиторами, с целью сокращения государственных расходов [1, с. 38].

Следует отметить, что наряду с мерами общегосударственного реформи-

рования системы муниципальных образований в ряде государств такая реформа проводилась не только в общегосударственном масштабе, а и в отдельных регионах, требующих реформирования. Так, в Соединённом Королевстве структура из 36 городских муниципальных районов и 296 сельских районов Англии практически не изменилась с 1974 г., в Уэльсе количество (22) и структура муниципальных образований также неизменны. В то же время Шотландия за 20 лет пережила две реформы местного самоуправления.

В первой половине 70-х гг. в Шотландии функционировало более 200 муниципальных образований. В 1975 г. в ходе попытки вывести регион из глубокой экономической депрессии посредством реформы управления и самоуправления их число было сокращено до 56. Однако новое устройство системы местного самоуправления не решило экономических проблем, показало себя недостаточно эффективным и полностью не отвечало ни интересам центральной власти, ни интересам местного населения. Двухуровневая система органов местного самоуправления порождала трудности в осуществлении контроля за проведением выборов, требовала дополнительных расходов на содержание. С учётом данного опыта была подготовлена новая реформа, в результате которой система должна была не только базироваться на демократических принципах, быть устойчивой, рентабельной и эффективной, но и не должна была включать в себя любой из существовавших ранее звеньев местного самоуправления [2, с. 135–136]. Согласно принятому в 1994 г. британским парламентом и вступившему в действие с 1 апреля 1996 г. Акту о местном самоуправлении в Шотландии<sup>4</sup> была создана одноуровневая система органов местного самоуправления, и территория Шотландии была поделена на 32 округа. Новые органы местного самоуправления в основном сохранили полномочия ранее существовавших советов, однако также им

<sup>1</sup> Нагиба А. Мэр Даугавпилса: несколько самоуправлений Латвии обжалуют краевую реформу в суде // Baltnews : [сайт]. URL: [https://lv.baltnews.com/Saeima\\_elections/20191101/1023471501/Mer-Daugavpilsa-neskolko-samoupravleniy-Latvii-obzhalyuyut-kraevuyu-reformu-v-sude.html](https://lv.baltnews.com/Saeima_elections/20191101/1023471501/Mer-Daugavpilsa-neskolko-samoupravleniy-Latvii-obzhalyuyut-kraevuyu-reformu-v-sude.html) (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>2</sup> Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας 4 Δεκεμβρίου 1997 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.et.gr/idocs-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wEWFzYWFtEvQndtvSoC1rL8GlsHHQzqxLl5MXD0LzQTLWPU9yLzB8V68knBzLCmTXXKaO6fpVZ6Lx3UnKl3nP8NxdnJ5r9cmWyJWelDvWS\\_18kAEhATUkjb0x1LlIdQ1-63nV9K--td6SfuRIKAQx01wTrp8ihoWCRB1NkEr0PLqHWHUJzznvTgKty](http://www.et.gr/idocs-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wEWFzYWFtEvQndtvSoC1rL8GlsHHQzqxLl5MXD0LzQTLWPU9yLzB8V68knBzLCmTXXKaO6fpVZ6Lx3UnKl3nP8NxdnJ5r9cmWyJWelDvWS_18kAEhATUkjb0x1LlIdQ1-63nV9K--td6SfuRIKAQx01wTrp8ihoWCRB1NkEr0PLqHWHUJzznvTgKty) (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>3</sup> Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας 7 Ιουνίου 2010 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos\\_kallikrati\\_9\\_6\\_2010.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf) (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>4</sup> Great Britain. Laws and Statutes. Local Government etc. (Scotland) Act 1994. P. III. P. 1907–2107.



были предоставлены специальные полномочия в сфере экономического развития их округов: выдача кредитов и субсидий предприятиям, содействие занятости населения и создание новых рабочих мест и т. д. В то же время приняты в 1992 г. Актом о финансировании местного самоуправления<sup>1</sup> была установлена централизованная система финансирования, в соответствии с которой бюджетирование местного самоуправления происходит из двух источников: специального налога, учреждённого этим же актом, и различных трансфертов Казначейства и Министерства по делам Шотландии.

Ещё одна часть Великобритании – Северная Ирландия – в 2015 г. завершила масштабную программу объединения 26 муниципальных образований, созданных в 1973 г., в 11 новых округов. Укрупнённым муниципальным образованиям были переданы такие важные функции, как: планирование и восстановление городской территории, развитие местной экономики (включая туризм), строительство и техническое обслуживание дорог, организация парковочного пространства, строительство жилья и спортивных сооружений местного значения с последующим выделением персонала и дополнительных финансовых ресурсов [1, с. 40–41].

Реформирование местного самоуправления в Германии также происходит неравномерно. Если западные земли Федеративной Республики Германии ещё в 60–70-х гг. для повышения эффективности управления провели слияние муниципальных образований или их объединение в ассоциации, то в бывшей ГДР после воссоединения в 1990 г. были созданы 5 Земель и упразднены области, но 7 564 муниципалитета были оставлены без изменения. Общее количество муниципальных образований на территории ФРГ и ГДР на момент объединения составляло 16 193. К январю 2017 г. их число сократилось до 11 054. При этом из 5 139 муниципалитетов, утративших свою самостоятельность за этот пе-

риод, 97% приходится на восточные Земли (бывшую ГДР) [4, с. 45]. Саксония стала первой из восточных Земель, вставшей на путь совершенствования территориального деления, с начала 1999 г. количество муниципальных образований было сокращено с 1 600 до 547. Из 1 793 муниципальных образований Бранденбурга осталось 418, из 840 Саксонии-Анхальта – 219. Слияние муниципалитетов проходило в 2 этапа: вначале – на добровольной основе, а по истечении некоторого времени – в соответствии с требованиями законодательства. Цель таких объединений – управление с большей эффективностью и результативностью в предоставлении услуг с учётом территориальных особенностей, которые по-прежнему сопряжены со сложной социально-экономической ситуацией [1]. Как можно видеть, помимо повышения эффективности, появляется вторая из популярных мотиваций – решение материальных проблем местного самоуправления, которые здесь выражены более явно, чем в Норвегии или Нидерландах, а также отчасти решение проблемы повышения экономической устойчивости муниципальных образований.

### **Российский опыт реформирования**

Интересно сопоставить результаты реформ европейских стран с ситуацией, складывающейся в местном самоуправлении в Российской Федерации. Территории муниципальных образований формируются с учётом исторических и иных местных традиций и закрепляются законом субъекта РФ, а структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления и закрепляется уставом муниципального образования. Согласно данному порядку реформирование системы местного самоуправления в поисках оптимальной формы может проводиться в рамках отдельно взятого субъекта РФ (сходство с проведением реформ в автоно-

<sup>1</sup> Great Britain. Laws and Statutes. Local Government Finance Act 1992. P. II. P. 1315–1491.

миях Великобритании или отдельных федеральных землях Германии).

Так, к примеру, был поставлен вопрос о реформировании муниципальных образований Пермского края. До начала преобразований двухуровневая система местного самоуправления в крае приводила к дублированию полномочий администраций поселения и района, ощущался дефицит квалифицированных управленческих кадров и финансирования. Как отметил заместитель председателя правительства министр территориального развития Пермского края А. В. Борисов, муниципальные образования «имели разный налоговый потенциал; где-то могли заниматься развитием, а где-то на зарплату не хватало»<sup>1</sup>.

Первые изменения произошли в 2006 г., а в 2019 г. были приняты законы о преобразовании 22 территорий Пермского края – в границах бывших районов создано 12 городских и 12 муниципальных округов. В результате был достигнут ряд эффектов:

- консолидация финансовых и кадровых ресурсов;
- сокращение расходов на аппарат управления;
- повышение ответственности глав муниципальных образований и депутатов;
- повышение эффективности использования бюджетных средств.

В результате преобразования годовая экономия составила «в Соликамском городском округе 41,3 млн руб., в Чайковском – 36,1 млн, Краснокамском – 16,8, Горнозаводском – 10,8, Оханском – 6,5 ... А с учётом поддержки краевого бюджета, которая оказывается муниципалитетам, денег у местной власти для решения вопросов населения стало больше... Тот же Соликамский городской округ за три года получит 248 млн руб., а Краснокамский – более 100 млн»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Бахарев К. Эффект объединения. В Перми оценили процессукрупнения муниципалитетов // Российская газета: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2019/11/29/reg-pfo/v-permi-ocenili-polozhitelnyj-effekt-ot-ukrupneniia-municipalitetov.html> (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>2</sup> Там же.

Кроме финансового заметен и организационный эффект – переход полномочий к администрации городского / муниципального округа обеспечивает единый подход к решению всех вопросов, отмечается рост эффективности процессов в различных сферах: от социальной до инфраструктурной.

В Тверской области практика образования городских и муниципальных округов реализуется с 2015 г. В настоящее время созданы 5 городских и 7 муниципальных округов, в процессе рассмотрения вопросы о преобразовании в муниципальные округа Оленинского и Лесного муниципальных районов. Законодательное Собрание Тверской области рассчитывает на:

- оптимизацию территориальной организации органов местного самоуправления;
- совершенствование и повышение эффективности управления;
- сокращение административно-управленческого аппарата и затрат на его содержание;
- оптимизацию расходов и создание новой надёжной доходной базы бюджета;
- повышение инвестиционного потенциала;
- развитие хозяйственной, коммунальной и социальной инфраструктуры<sup>3</sup>.

Опыт преобразования поселений, проводившихся в Тверской области, показывает, что оптимизация численности органов местного самоуправления приводит к сокращению до 30% расходов на их содержание. Финансовые ресурсы, высвобождаемые при преобразовании (по предварительным расчётам – 3–5 млн руб. в год<sup>4</sup>), смогут быть направлены на решение

<sup>3</sup> В Тверской области предполагается создание еще двух муниципальных округов // Сайт Законодательного Собрания Тверской области. URL: <http://www.zsto.ru/index.php/press-tsentr/novosti-zakonodatel'nogo-sobraniya/10765-v-tverskoj-oblasti-poyavitsya-eshche-dva-munitsipalnykh-okrugov> (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>4</sup> Клиновский А. В Тверской области появилось пять новых муниципальных округов // Тверьлайф.ru. URL: <https://tverlife.ru/regional/v-tverskoj-oblasti-pojavilos-pjat-novyh-municipalnyh-okrugov/> (дата обращения: 17.09.2020).

социально значимых вопросов местного значения.

Наиболее яркими могут считаться результаты прошедшей в 2014–2019 гг. реформы системы местного самоуправления в Московской области. Если в 2014 г. в Московской области действовало 360 муниципальных образований (36 муниципальных районов, 36 городских округов, 111 городских и 177 сельских поселений), то на момент окончания реформы в 2019 г. была сформирована одноуровневая система местного самоуправления из 64 городских округов. В этом отношении реформа следовала общеевропейской тенденции. Председатель правления Фонда развития гражданского общества Константин Костин так охарактеризовал цели: «Начиная реформу, руководство области ставило перед собой две задачи: повысить качество муниципального управления и более рационально расходовать бюджетные деньги. То есть так оптимизировать структуру управления, чтобы было меньше чиновников и больше денег на решение социальных задач»<sup>1</sup>.

Эффективность деятельности вновь образуемых городских округов значительно повысилась, в т. ч. за счёт активно используемых областными властями механизмов перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти региона и наделения органов местного самоуправления перераспределёнными полномочиями уже как государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. В результате уже в 2018 г. было утверждено 92% генеральных планов и 97% правил землепользования и застройки, создана и запущена система предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде через региональный портал, резко активизировалась работа

по разработке и утверждению схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, создана система «двух ключей» при предоставлении земельных участков, был наведён порядок в сфере розничной торговли и организован надлежащий контроль за соблюдением установленных правил<sup>2</sup>.

Наблюдается также значительный экономический эффект: например, Мытищи в первый же год получили экономию в 296 млн руб., Егорьевск – 79 млн, Кашира – 40. Положительные результаты объединения в 2019 г. озвучил губернатор Подмосковья А. Ю. Воробьев, выступая с традиционным обращением к жителям: «Административная реформа по объединению муниципалитетов в городские округа позволит сэкономить на бюрократических расходах порядка 3,5 млрд рублей ежегодно»<sup>3</sup>.

### Заключение

Из приведённых примеров видно, что на протяжении последнего полувека в Европе наблюдается тенденция к укрупнению муниципальных образований, причём данное направление реформирования имеет место как в благополучных североевропейских странах, в которых реформы осуществляются в целях повышения эффективности предоставления гражданам муниципальных услуг, так и в странах, где целью реформирования является снижение затрат на содержание органов МСУ и повышение экономической эффективности муниципальных образований.

<sup>1</sup> Рыбникова И. Районов нет. В Подмосковье завершилась муниципальная реформа // Российская газета [сайт]. URL: <https://rg.ru/2019/07/07/reg-cfo/v-podmoskove-zavershilas-municipalnaia-reforma.html> (дата обращения: 17.09.2020).

<sup>2</sup> Практические результаты перераспределения полномочий «снизу вверх» и наделения полномочиями «сверху вниз» (опыт Московской области) // Не барьер, а грань сопряжения. Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти. М.: МГОУ, 2019. С. 24–26.

<sup>3</sup> Рыбникова И. Районов нет. В Подмосковье завершилась муниципальная реформа // Российская газета : [сайт]. URL: <https://rg.ru/2019/07/07/reg-cfo/v-podmoskove-zavershilas-municipalnaia-reforma.html> (дата обращения: 17.09.2020).



Реформы системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, рассмотренные в аспекте сравнения с зарубежным опытом, также проходят в русле общеевропейских (да, пожалуй, и мировых – от КНР до ЮАР) тенденций по укрупнению муниципальных образований и приведению муниципальной системы к одноуровневой модели; цели во многом совпадают с теми, которые ставились в европейских государствах, осуществлявших реформирование местного самоуправления. Достигнутые результаты показывают экономическую и управленческую эффективность.

Наиболее убедительным представляется успех реформы местного самоуправления в Подмосковье: она имеет завершённый вид (чего на данном этапе нельзя сказать о большинстве других субъектов Российской Федерации), носила наиболее масштабный характер по численности охваченного ею населения (более 7,6 млн), дала весомый экономический эффект в абсолютных цифрах, а повышение эффективности деятельности позволило решить «клубок» наиболее запущенных проблем области, которые не решались десятилетиями.

*Статья поступила в редакцию 26.06.2020.*

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Брузати Л. Д. К., Докальская И. Д. Опыт стран Европейского союза по слиянию муниципальных образований // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 35–43.
2. Замооронова Н., Попова Т. Шотландия и Уэльс: путь к реформам местного самоуправления 1994 г. (Обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. Реферативный журнал. 1998. № 1. С. 126–144.
3. Майстрович Е. В. К вопросу о местном самоуправлении в Швеции [Электронный ресурс] // Экономика, педагогика и право. 2017. № 3. URL: <http://ecoedulaw.ru/ru/2017/3/15> (дата обращения: 17.09.2020).
4. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.
5. Николаева Т. А. Социальные функции местного самоуправления в Швеции // Мудрый юрист [сайт]. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/42921-socialnye-funkcii-mestnogo-samoupravleniya-shvecii> (дата обращения: 17.09.2020).
6. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. Политические исследования. 1999. № 2. С. 155–167.
7. Плиско М. Местное самоуправление – латвийский вариант // Вестник самоуправления. 2011. № 3. С. 1–5.
8. Современные вызовы развитию местного самоуправления в России и Норвегии / А. Н. Леонтьева, М. В. Виноградова, М. М. Шумилов, А. А. Кекконен // Управленческое консультирование. 2016. № 3. С. 129–143.
9. Соломатина О. В. Некоторые особенности правовой регламентации предоставления муниципальных услуг в странах Северной Европы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 5. С. 20–31.
10. Kaldager T. Norway: steps on the path to reforms [Электронный ресурс] // Nordregio News Publication. 2015. September. Iss. 3. URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:860942/fulltext01.pdf> (дата обращения: 17.09.2020).

#### REFERENCES

1. Bruzati L. D. K., Dokalskaya I. D. [The experience of the European Union countries in the merger of municipalities]. In: *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya* [Bulletin of State and Municipal Administration], 2016, no. 3, pp. 35–43.
2. Zamorenova N., Popova T. [Scotland and Wales: The Road to Local Government Reform 1994 (Overview)]. In: *Sotsialnye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Seriya. 4: Gosudarstvo i pravo. Referativnyi zhurnal* [Social Sciences and Humanities. Domestic and Foreign Literature. Series 4: State and Law. Abstract Journal], 1998, no. 1, pp. 126–144.
3. Maistrovich E. V. [On the issue of local self-government in Sweden]. In: *Ekonomika, pedagogika i pravo*

- [Economics, Pedagogy and Law], 2017, no. 3. Available at: <http://ecoedulaw.ru/ru/2017/3/15> (accessed: 17.09.2020).
4. Markvart E., Frantske I. [Territorial reform of local self-government in Germany and Russia at the present stage]. In: *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 2017, no. 3, pp. 40–61.
  5. Nikolaeva T. A. [Social functions of local government in Sweden]. In: *Mudryi yurist* [Wise Lawyer]. Available at: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/42921-socialnye-funkcii-mestnogo-samoupravleniya-shvecii> (accessed: 17.09.2020).
  6. Offerdal O. [Local self-government in Scandinavia: achievements and prospects]. In: *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1999, no. 2, pp. 155–167.
  7. Plisko M. [Local government – Latvian version]. In: *Vestnik samoupravleniya* [Bulletin of Self-Government], 2011, no. 3, pp. 1–5.
  8. Leonteva A. N., Vinogradova M. V., Shumilov M. M., Kekkonen A. A. [Contemporary challenges to the development of local self-government in Russia and Norway]. In: *Upravlencheskoe konsultirovanie* [Management Consulting], 2016, no. 3, pp. 129–143.
  9. Solomatina O. V. [Some features of the legal regulation of the provision of municipal services in the Nordic countries]. In: *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2013, no. 5, pp. 20–31.
  10. Kaldager T. Norway: steps on the path to reforms. In: *Nordregio News Publication*, 2015, September, iss. 3. Available at: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:860942/fulltext01.pdf> (accessed: 17.09.2020).

---

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Штукин Владислав Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;  
e-mail: vv.shtukin@mgou.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vladislav V Shtukin – Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Center for Research of Problems of Territorial Administration and Self-Government, Moscow Region State University;  
e-mail: uprzn@ya.ru

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Штукин В. В. Структурная и финансовая эффективность реформ местного самоуправления: европейский и российский опыт // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 83–92.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-83-92

#### FOR CITATION

Shtukin V. V. Structural and Financial Effectiveness of Local Self-Government Reforms: European and Russian Experience. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 3, pp. 83–92.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-3-83-92