3. Gore A. The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review (New York: Times Books), 1993.
4. United Nations. UN e-government survey 2008: from e-government to connected governance. United Nations, New York, 2008.
5. Musiał-Karg M. Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej. WNPiD UAM, Poznań 2012.

Ушаков Е.В.

**Реформы муниципального управления: поиск оптимальной величины
муниципальных единиц**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-08-2020-80

idsp: ljjournal-08-2020-80

Аннотация

В статье рассматривается проблема выбора оптимальной величины муниципальных образований и стратегии реформ для решения этой проблемы. Наиболее популярным способом в развитых странах стало укрупнение (слияние) муниципалитетов, однако эти реформы не имели научной опоры и часто приносили неопределенные результаты. Делается вывод о том, что для выбора способа реформирования нужен индивидуальный подход и научная поддержка.

Ключевые слова: муниципальное управление, реформы муниципального управления, административно-территориальная организация местного управления, укрупнение муниципальных образований, эффективность муниципального управления

Abstract

The article discusses the problem of choosing the optimal size of municipalities and the reform strategies for its solution. The most common way in developed countries is the municipal amalgamation. However, these reforms lacked scientific support and often produced uncertain outcomes. It is concluded that the choice of the way of reforms requires an individual approach and scientific support.

Keywords: municipal government, municipal government reforms, administrative-territorial organization of local government, municipal amalgamation, municipal government performance

Одна из фундаментальных проблем организации систем местного управления – поиск оптимальной величины территории, которая должна быть единицей местного управления, или муниципальным образованием (МО). Этот поиск привел к процессам муниципального реформирования, которые охватили множество стран.

Очень частым решением (особенно в Европе) стало укрупнение (слияние) муниципальных образований. Данный процесс начался в 50-х годах XX в. (вначале в Австрии и Швеции) и дальше приобрел беспрецедентный размах. Сокращение числа муниципалитетов в ряде стран было значительным. Так, в Исландии в 2006 г. количество муниципальных единиц было сокращено с 204 до 79; в Бельгии в 70-е годы было упразднено около 75 % МО; в Нидерландах число муниципалитетов было сокращено вдвое, в Японии за два этапа реформ количество муниципалитетов было снижено с 3 232 до 1 719. Массивное сокращение происходило также в Великобритании, Норвегии, Дании, Новой Зеландии и других странах [1, p. 813-814].

Какие цели преследует укрупнение муниципальных образований? В первую очередь это задачи сокращения расходов и повышения экономической эффективности. Предполагается, что в более крупных МО будет достигаться то, что в бизнесе и

экономической науке называется экономией на масштабах [2, р.2]. Кроме того, в более крупных МО ожидается достижение лучших условий для организации муниципальных услуг (в том числе за счет устранения ненужных границ и лучшей координации), для более справедливого распределения благ и ресурсов, для более прозрачной отчетности.

Стратегия укрупнения муниципальных образований получила условное название северно-европейского пути (North European pattern) (А. Нортон), так как она была характерна в основном для более северных регионов Европы [3].

Нужно отметить, что этот процесс далеко не всегда проходил безболезненно, в некоторых странах приходилось преодолевать сопротивление местных сообществ и принимать законы, обязывающие к сокращению числа муниципалитетов.

На фоне уменьшения количества МО в мире наблюдается и противоположная тенденция. Так, число МО увеличилось в Африке (между 1990 и 2012 гг), в Бразилии. Бывшие социалистические страны стали развивать у себя систему многочисленных муниципалитетов (создавать заново или восстанавливать), поскольку это считается в этих государствах важнейшим шагом на пути от авторитаризма к строительству демократии [4].

Некоторые развитые страны не пошли по пути слияния муниципалитетов и ограничились небольшим сокращением, а также поиском альтернативных способов муниципального реформирования. Этот способ получил условное название южно-европейского пути (South European pattern), но по нему пошло меньшее количество стран.

Яркий пример – Франция. Хотя эта страна по организации государственного управления не относится к децентрализованным, во Франции имеется большое число муниципалитетов (около 40 % от всего количества МО в Евросоюзе!), и органы местного самоуправления традиционно играют важную роль во внутренней политике страны. С 70-х годов XX в. Франция, лишь незначительно сократив число муниципалитетов, пошла по пути поощрения межмуниципальных объединений (причем на добровольной основе) [5, р.6].

Межмуниципальная кооперация развивается и в таких странах, как Швейцария и Бразилия.

Еще одна альтернативная стратегия – это создание надмуниципальных форм, или муниципальных структур второго уровня при сохранении относительной самостоятельности первичных МО. Такие структуры имеются, например, в Канаде; в России эта стратегия применяется в виде называемых муниципальных районов (структур второго уровня, охватывающих несколько сельских или/и городских поселений).

Третий альтернативный путь улучшения эффективности муниципальных услуг без укрупнения муниципалитетов – создание специализированных округов для предоставления определенных видов обслуживания на обобщенной основе: для транспорта, медицинской помощи, правоохранительной деятельности и др. Примером могут служить школьные округа в США.

Потребности в муниципальном реформировании изначально связаны с рядом проблем современного государственно-политического устройства. Так, в основе современных отношений между центром и местным управлением лежит противоречие: государство обязано принимать большое количество мер по обеспечению благосостояния граждан; это ведет к необходимости административной централизации. Однако централизация порождает перегруженность центральной власти, что, в свою очередь, влечет стремление к децентрализации.

Еще одно противоречие состоит в том, что основные задачи местного управления плохо согласуются друг с другом: потребности развития местной демократии ведут к увеличению числа муниципалитетов, а потребности достижения

экономической эффективности, наоборот, вызывают к жизни необходимость укрупнения муниципальных образований.

Следует отметить, что при проведении муниципальных преобразований по типу слияния не было полноценной научной поддержки (но во многих странах эти вопросы сопровождались публичными дискуссиями). При ближайшем рассмотрении выясняется, что никакой серьезной научной основы для укрупнения муниципалитетов не имелось [1, р. 812]. В большей степени реформирование обосновывалось различными политическими лозунгами. Например, в Австралии была развернута активная пропаганда слияния муниципалитетов под девизом «больше – значит дешевле» [6].

Ретроспективные оценки итогов муниципальных реформ показывают, что на самом деле экономии на масштабах при укрупнении муниципальных образований часто не происходит, и вообще результаты такого реформирования довольно неопределенны [1, р. 812].

Другие способы реформирования тоже имеют свои проблемы. Например, развитие специализированных округов ведет к существенной утрате автономии муниципалитетов, загромождает административную систему, мешает ясному восприятию того, чем являются и должны быть муниципалитеты, и кто кому подчиняется в тех или иных случаях [2, р. 13].

Таким образом, для выбора того или иного пути реформирования систем муниципального управления нужен индивидуальный подход, учитывающий своеобразие данной страны. Кроме того, требуется научная поддержка на основе прогнозирования и планирования изменений и оценки их рисков, сравнительных исследований процессов и итогов реформ, разработок наилучших методов реформирования с учетом реальной ситуации в стране (экономической, политической, демографической, развитости технической инфраструктуры, географических условий и др.).

1. Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., Treisman D. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, 2016, 110(4), pp. 812-831
2. Slack E., Bird R. Merging Municipalities: Is Bigger Better? // *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, 2013, No. 14.
3. Norton A. *International Handbook of Local and Regional Government*. Edward Elgar, Aldershot, 1994.
4. Swianiewicz P. 2010. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective // *Local Government Studies*, 2010, 36, pp. 183–203.
5. Local and regional government: changes in structures, competences and finances – Balancing democracy, identity and efficiency. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) Seminar - Copenhagen, October 1, 2008. https://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf (Дата обращения: 25.07.2020).
6. Dollery B., Byrnes J., Crase L. Structural Reform in Australian Local Government // *Australian Journal of Political Science*, 2008, 43, pp. 333–9.