РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕКЭ

ИУРР

Оценка необходимости и последствий территориальных преобразований местного самоуправления

Эмиль Маркварт, *профессор Института управления и регионального развития РАНХиГС, профессор Института общественных наук РАНХиГС, президент ЕКЭ МСУ, к.ю.н., д.э.н.*

Российские преобразования на современном этапе

Некоторые ***ключевые особенности*** терреформ в постсоветской России:
- перманентный (последние 25-30 лет) передел территорий и изменение статусов муниципальных образований;
- отсутствие корректного теоретического обоснования как необходимости самих переделов, так и размеров и конфигураций муниципальных образований;
- использование территориальных переделов преимущественно для удовлетворения политических и экономических интересов региональных властей

Настоящий этап передела во многих субъектах федерации *характеризуется*:
- упразднением городских и сельских поселений и переименованием муниципальных районов, на территории которых находились соответствующие поселения, в т.н. «городские округа» и «муниципальные округа» (особые масштабы в Московской, Нижегородской, Оренбургской, Калининградской, Магаданской областях);
- укрупнением сельских поселений путем их объединения (наибольший размах- в Вологодской, Псковской, Воронежской, Амурской, Смоленской, Ивановской);
- отсутствием появления новых муниципальных образований (за исключением т.н. «внутригородских МО» в трех городах)

С 1.01.2010 до 1.01.2019 *сокращение численности МО на 14%* - по всем типам, кроме городских округов

Теросновы МСУ призваны обеспечить оргусловия для решения задач МСУ и должны отвечать следующим требованиям:

- *обеспечение доступности, демократичности, приближенности местной власти к жителям,*
- *создание условий для эффективного муниципального управления*.

Определенное противоречие: первое требование предполагает создание или сохранение небольших муниципальных образований; второе ориентирует на создание крупных территориальных единиц.

Но: приближение власти к населению не может быть бесконечным, ибо это приведет не только к снижению эффективности решения местных задач, но и к полной недееспособности МСУ. Но и чрезмерное укрупнение муниципальных образований является ошибочным путем, поскольку в данном случае происходит подмена эффективности решения местных задач в интересах жителей экономической целесообразностью, определяемой «экономией на масштабе».

Формирование территориальных основ МСУ - искусство нахождения баланса этих требований (подходов). Терреформы имеют смысл только, если в их результате будет оптимизирован этот баланс

Европейский опыт преобразований на современном этапе

2 модели территориальных реформ МСУ и их логика:

•т.н. *североевропейская* (скандинавская): здесь государство оставляет за собой лишь небольшую часть публичных функций и услуг; основную часть публичных услуг предоставляют сильные и довольно автономные муниципалитеты (в первую очередь – общины); соответственно, государство оказывает давление на муниципалитеты для повышения эффективности их управленческой деятельности (в т.ч. путем укрупнения общин) - Дания, Швеция, Великобритания, ряд немецких земель, Бельгия, Нидерланды;

•т.н. *южноевропейская*: роль государственного управления значительно выше – оно представлено во многих местах, включая дальнюю периферию; многие публичные услуги (особенно социальные) здесь оказываются государством, поэтому оно меньше ориентировано на укрупнение муниципалитетов – тем более, что противодействие муниципалитетов процессу укрупнения существует всегда.

Up-scaling и trans-scaling –
основные механизмы реализации этих подходов

Европейский опыт преобразований на современном этапе

Наиболее объемное и актуальное зарубежное исследование европейского опыта территориальных реформ МСУ на современном этапе – *Chatry, I. / Hulbert, C.: Multi-level governance reform. Overview of OECD county experience* OECD publishing, Paris, 2017

Анализ стран ОЭСР, проводивших реформы терорганизации МСУ в XXI в.:

•укрупнения общин в последние 15 лет были запланированы, либо реализованы полностью или частично в *большинстве стран* ОЭСР;

•публично заявляемые *аргументы* в пользу укрупнения муниципалитетов практически везде одни и те же:

1) демографические изменения (численность, миграция, старение),
2) приведение границ муниципалитетов (общин) в соответствие с социально-экономическими реалиями,
3) экономия издержек при производстве публичных услуг,
4) укрепление административного (управленческого) потенциала общин, количества и качества муниципальных услуг, профессионализма и эффективности муниципального управления

Европейский опыт преобразований на современном этапе

Однако: даже сторонники укрупнения вынуждены признавать отсутствие достаточных подтверждений положительного эффекта данной процедуры.

Шатри/Улбер: «Один из главных уроков из опыта европейских стран состоит в том, что ожидаемые выгоды (от укрупнений) далеко не всегда наступают, либо перекрываются отрицательными эффектами. Исследования влияния укрупнений на получение экономии «на масштабе» и экономии издержек в целом не показывают наличия положительного эффекта»

Дифференцированный анализ последствий терреформ – *S. Kuhlmann* (коллективное международное сравнительное исследование 2016-17 гг).

Анализ влияния реформы в *3 измерениях*:

(1) производительность/продуктивность (Leistungsfähigkeit),

(2) экономия/ экономическая эффективность (Wirtschaftlichkeit),

(3) партиципация/ участие/ вовлеченность (Partizipation/Integration).

Вывод о доказанности позитивного эффекта по параметру (1), спорности позитивного эффекта по параметру (2) и негативном эффекте по параметру (3)

В целом: терреформы при определенных оговорках могут служить одним из направлений повышения эффективности муниципального управления

Европейский опыт преобразований на современном этапе

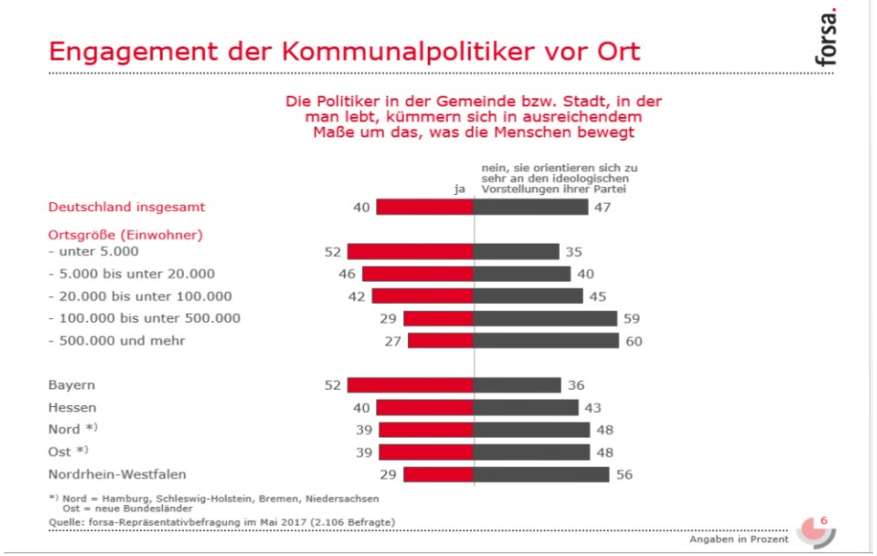
Основной аргумент *противников укрупнения* - отсутствие объективных (измеримых) данных о снижении издержек, улучшении качества или стоимости услуг в результате реформ.

Исследование ***Дрезденского филиала IFO*** 2016 г.: *«С точки зрения издержек и эффективности управления результаты объединения общин в различных странах весьма противоречивы, единые тренды (в т.ч. снижение издержек или повышение эффективности управления) не наблюдаются. В то же время во всех исследованных системах (Швейцария, Дания, Израиль, Австрия, Германия, Нидерланды) отмечаются негативные эффекты в виде отчуждения жителей, снижения участия в выборах, значительного успеха популистских (в первую очередь, праворадикальных) партий на выборах»*

***Проф. Гюльнер*, директор FORSA**: *«все предыдущие укрупнения общин привели к тому, что негативные последствия реформ (снижение активности участия в выборах, степени самоидентификации людей и связанной с этим любви к малой родине, снижение авторитетности местных властей в глазах жителей, снижение уровня доступности услуг, отчуждение власти и жителей и т.д.) проявились в полной мере, - а обещанные выгоды в виде снижения издержек и повышения эффективности муниципального управления практически нигде не наблюдаются»*.

Европейский опыт преобразований на современном этапе

Подавляющее большинство жителей Германии по результатам опросов (в восточных землях, где это сейчас наиболее актуально - 2/3 опрошенных) выступает против укрупнения муниципалитетов



Опрос FORSA: авторитет и доверие к бургомистру обратно пропорциональны численности населения общины

(в общинах до 5 тыс. чел. – 52%, от 500 тыс. – 27%; наибольшим авторитетом и доверием жителей в Германии обладают главы в Баварии (52%), наименьшим – в Северном Рейне-Вестфалии (29%))

(«Политики общины/города, в котором Вы живете, в достаточной мере заботятся о том, что волнует людей»; красный цвет – «да», черный цвет – «нет»)

Европейский опыт преобразований на современном этапе

Эксперты избирательного объединения *BVB/FREIE WÄHLER*: анализ статданных о *количестве муниципальных служащих на 1000 жителей* в федеральных землях с преимущественно небольшими муниципалитетами (Рейнланд-Пфальц, Шлезвиг-Голштиния и Бавария) и с самыми крупными муниципалитетами (Северный Рейн-Вестфалия) свидетельствует об отсутствии каких-либо значимых различий между этими землями (хотя прошло уже 40 лет). Наименьший показатель занятых на муниципальной службе на 1000 жителей, кстати, в земле Шлезвиг-Голштиния.

Итог: даже сторонники (и инициаторы) укрупнения не пытаются более обосновывать подобную политику обещаниями снижения издержек и «удешевления» системы управления

Европейский опыт преобразований на современном этапе

Некоторые *новые общие тренды* (на примере Германии):

- *разворот в «кластере ценностей»*, на который опираются идеи реформ: не экономия издержек, а идея устойчивой и высоко квалифицированной местной администрации;
- реализация реформ стала предусматривать *больше времени* (до 15 лет);
- государства стали выделять гораздо *бо**о**льшие финансовые средства* на терреформы, включая погашение долгов, специальные субсидии и т.п.;
- массовое использование различных форматов *участия жителей* в принятии решений; проблематика терреформ и проекты решений становятся известны и обсуждаются жителями;
- если до недавнего времени окончательное решение принимали парламенты (законы могут быть оспорены только в порядке конституционного судопроизводства), то сейчас земли не исключают использования механизмов *непосредственной демократии*; это будет означать несостоятельность мнения о том, что широкие слои населения не интересуются вопросами терорганизации МСУ

Итак, необходимость терреформ должна быть доказана, а их возможные последствия проанализированы и оценены максимально объективно. Это требует соблюдения определенных методологических и методических подходов.

Оценка необходимости и эффектов терреформ по трем параметрам:

- *экономической эффективности территориальных преобразований,*
- *т.н. управленческой (административной) эффективности,*
- *партиципативности*.

При выборе критериев (и показателей) оценки следует иметь в виду:

- критериев не должно быть много (чем больше, тем сложнее оценка и вывод; к тому же методика становится не «практикабельной»)
- за каждым критерием должна стоять гипотеза о влиянии терреформы
- не следует ограничиваться только количественными показателями
- допустима адаптация системы критериев при сохранении общей структуры и подходов

Обязательно сравнение (бенчмаркинг) –сопоставление реформированных объектов (территорий) с иными, но сопоставимыми объектами. В отдельных случаях надо сравнивать реформированное МО с дореформенным состоянием (предшественником или их совокупностью).

Предложенная «архитектура» исходила из равного количества критериев (5) по каждому параметру оценки

При оценке *экономической эффективности* (эффектов) предлагается учитывать:

- доходы бюджета (в целом, собственные, налоговые, трансферты)
- расходы бюджета (в первую очередь, на аппарат управления с учетом возможного вывода муниципальных служащих в муниципальные учреждения)
- долговую нагрузку бюджета
- затраты на проведение терреформы

(крайне сомнительно включение критериев экономического развития и инвестпривлекательности территории, как не имеющих причинно-следственных связей с терреформой)

Оценка *управленческой эффективности* представляется наиболее сложной задачей. Предлагается учитывать:

- численность работников органов МСУ
- численность работников муниципальных организаций
- объем и доступность муниципальных услуг
- качество муниципальных услуг
- сроки и качество принятия решений

Для оценки *партиципативности* предлагается учитывать :

- муниципальные выборы *(количество избираемых органов и лиц; количество депутатов на 1000 жителей; доля лиц, принявших участие в выборах; общее количество кандидатов и кандидатов на 1000 жителей)*
- референдумы
- гражданская активность и гражданские инициативы
- отношение жителей к территориальным преобразованиям
- отношение местных элит к преобразованиям (в т.ч. отток представителей элит в связи с невозможностью реализовать себя в местной политике)

Решения о проведении терреформ должны приниматься по результатам подобного анализа (только, если очевидно улучшение баланса требований)

Региональные исследования в ряде пилотных субъектов РФ подтвердили прогнозы и выводы других стран: *экономический эффект укрупнения МО = 0, административный включает как позитивные, так и негативные эффекты, а партиципативный - отрицателен*

Некоторые выводы и замечания

1. процесс укрупнения муниципальных образований (в основном – сельских поселений) во многих российских регионах *неизбежен*;
2. необходимость укрупнения, однако, объективно возникает лишь в муниципалитетах, в которых сложившиеся в силу *объективных демографических и миграционных процессов численность и структура населения в совокупности с уровнем и потенциалом экономического развития* не могут обеспечить реализацию сущностной (ключевой) компетенции местного самоуправления;
3. не могут и не должны в силу ложности/недоказанности служить основаниями укрупнения муниципалитетов недостаточная финансовая обеспеченность МО, наращивание экономической и финансовой базы после объединения (укрупнения), сокращение аппарата управления, численности штатов, экономия расходов на управление
4. укрупнение (при наличии обстоятельств п. 2) может осуществляться путем слияния двух (иногда – более) поселений, присоединения одного поселения к другому, либо путем изменения конфигурации границ;

5. переименование муниципальных районов в т.н. «городские округа» и «муниципальные округа» недопустимо – это ликвидация поселенческого МСУ и, по нашему мнению, нарушает конституционные начала МСУ;
6. терреформы МСУ должны осуществляться на основании широкой профессиональной и общественной дискуссии с использованием объективных, а не мнимых обоснований, без «кампанейщины», специальных сроков и «контрольных цифр»; обязательное выявление и учет мнения жителей – в т.ч. путем проведения референдумов;
7. решения о реформировании должны быть индивидуальными, а не типовыми, массовыми; объединять целесообразно лишь населенные пункты, которые имеют устойчивые взаимосвязи между собой, общие дела и заботы, общую самоидентификацию с «местом» проживания, фактическую возможность совместного решения общих дел;
8. во многих случаях лучшая альтернатива объединению МО – межмуниципальная кооперация, которая позволяет сохранять самостоятельность МО;
9. подобные реформы связаны с рядом политических, социальных, управленческих, а иногда и экономических рисков; процесс реформирования не должен быть перманентным, изменения должны быть хорошо подготовлены и грамотно реализованы; сложившаяся система должна функционировать достаточно длительное время