

Совершенствование методики оценки целесообразности укрупнения муниципальных образований

Н.А. Воронцова

Байкальский государственный университет, ул. Ленина, 11, Иркутск, Россия
n9i8n7a4@mail.ru

Статья поступила 06.05.2024, принята 28.05.2024

Статья дает представление о текущих проблемах, с которыми приходится сталкиваться при оценке целесообразности потенциального укрупнения муниципалитетов. Исследование посвящено разработке методических рекомендаций по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления в РФ. В последние годы в регионах России общее количество муниципальных образований постоянно снижается, прослеживается тенденция к укрупнению муниципальных образований. Так, происходят преобразования муниципальных районов и поселений, входящих в их состав, в городские и муниципальные округа (8 мая 2019 г. федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ). Причиной этого стало стремление к устранению дисбаланса между полномочиями и бюджетной обеспеченностью муниципалитетов. Появились мнения, что объединение позволит муниципальным образованиям более эффективно управлять территорией, создаст единую, понятную населению систему муниципальной власти, откроет новые возможности для решения насущных проблем. Поэтому автором были выделены преимущества и недостатки для муниципальных образований от их объединения (укрупнения). Установлено, что объединение российских муниципалитетов требует многогранного подхода, включающего анализ и оценку правовых, политических, административных, финансовых и социальных аспектов. Автором статьи предложена методика, которая позволяет оценить эффективность укрупнения муниципалитетов через призму теории систем, вычислив синергетический эффект от слияния муниципальных образований. По аналогии с оценкой результатов слияния и поглощения корпораций, для муниципальных образований выведена формула, в основе которой лежит изменение бюджетной обеспеченности муниципалитетов (стоимость компании сопоставляется с бюджетом муниципального образования).

Ключевые слова: муниципальные образования; муниципальный округ; сельские поселения; укрупнение муниципальных образований; объединение муниципальных образований; территориальная организация местного самоуправления.

Improving the methodology for assessing the feasibility of enlarging municipalities

N.A. Vorontsova

Baikal State University; 11, Lenin St., Irkutsk, Russia
n9i8n7a4@mail.ru

Received 06.05.2024, accepted 28.05.2024

The article gives an idea of the current problems that have to be faced when assessing the feasibility of potential consolidation of municipalities. It is devoted to the development of methodological recommendations for improving the territorial organization of local self-government in the Russian Federation. In recent years, the total number of municipalities in the regions of Russia has been constantly decreasing, and there is a tendency to consolidate municipalities. Thus, municipal districts and settlements that make up them are being transformed into urban and municipal districts (on May 08, 2019 Federal Law No. 87-FZ of May 01, 2019 introduced a new type of municipality – a municipal district). The reason for this was the desire to eliminate the imbalance between the powers and budgetary provision of municipalities. There are opinions that the association will allow municipalities to manage the territory more effectively, create a unified system of municipal government that is understandable to the population, and open up new opportunities to solve pressing problems. Therefore, the paper highlights the advantages and disadvantages for municipalities from their unification (consolidation). It is established that the unification of Russian municipalities requires a multifaceted approach, including analysis and assessment of legal, political, administrative, financial and social aspects. The author of the article proposes a methodology that makes it possible to evaluate the effectiveness of the consolidation of municipalities through the prism of systems theory, calculating the synergetic effect of the merger of municipalities. By analogy with the assessment of the results of mergers and acquisitions of corporations, a formula is derived for municipalities, which is based on a change in the budgetary provision of municipalities (the cost of the company is compared with the budget of the municipality).

Keywords: municipalities; municipal district; rural settlements; consolidation of municipalities; unification; territorial organization of local self-government.

Постановка проблемы. Сегодня наметилась закономерная, но в то же время тревожная тенденция к сокращению поселенческих муниципальных образований (табл.). Укрупнение терри-

торий требует более эффективного политического и государственного управления. Целью реформ является повышение компетентности и финансовой эффективности местной власти.

Таблица. Динамика численности муниципальных образований, ед.¹

Год	Всего	Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа с внутригородским делением	Внутригородские районы	Внутригородская территория города федерального значения	Городские поселения	Сельские поселения
2018	21 945	1 758	0	588	3	19	267	1 538	17 772
2019	20 846	1 673	33	632	3	19	267	1 398	16 821
2020	20 846	1 673	33	632	3	19	267	1 398	16 821
2021	20 303	1 606	100	630	3	19	267	1 346	16 332
2022	19 675	1 544	180	608	4	23	267	1 307	15 742

Как мы видим из таблицы, численность муниципалитетов сократилась за 5 лет на 2 270 ед. (более 10 %), в основном за счет сокращения числа сельских и городских поселений, которые преобразовываются в городские и муниципальные округа.

Значительное количество поселений испытывают дефицит квалифицированных кадров на муниципальной службе, низкий уровень доходов муниципалитетов не позволяет в полной мере осуществлять полномочия. Расходы на заработную плату персонала администрации нередко превышает 80 % от суммы собственных доходов поселения, имеют место случаи неэффективного расходования бюджетных средств [1; 2].

Поэтому появились мнения, что объединение позволит муниципальным образованиям повысить эффективность управления территорией, создаст единую, понятную населению систему муниципальной власти, откроет новые возможности для решения насущных проблем [3].

8 мая 2019 г. федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ² введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ. Условия создания городских округов стали более конкретными. По мнению инициаторов этих новаций, муниципальные округа необходимы, чтобы обеспечить большее разнообразие подходов к осуществлению местного самоуправления с учетом особенностей территорий.

В последние годы многие регионы стремились упростить систему местного самоуправления и

перейти к его одноуровневой модели. Чтобы оптимизировать управление территориями и достичь экономии бюджетных средств, в некоторых субъектах РФ начали преобразовывать муниципальные районы в городские округа. При этом зачастую не учитывались особенности малонаселенных территорий, а также территорий, где большинство населения придерживается сельского уклада жизни и деятельности.

Муниципальный округ – это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, которые не являются муниципальными образованиями (подп. 3.4 ч. 1 ст. 11 закона № 131-ФЗ). Их население осуществляет местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы. Перечень вопросов местного значения муниципального округа соотнесен с аналогичным перечнем для городского округа. Кроме того, органы местного самоуправления муниципального округа смогут осуществлять отдельные государственные полномочия, которые им передали федеральные и региональные власти.

На территориях с низкой плотностью сельского населения, в отдаленных и труднодоступных местностях субъектам РФ разрешено создавать муниципальные округа из населенных пунктов, не объединенных общей территорией, а также в одном населенном пункте.

Основная особенность муниципального округа – это одноуровневость организации местного самоуправления на его территории. Новый вид муниципального образования обеспечивает возможность консолидации представительских и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, для оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления.

¹ Составлено автором по данным Росстата

²Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ // Российская газета, 8 мая 2019 г. № 98

Создать одноуровневую систему местного самоуправления теперь можно будет там, где это целесообразно.

Переходный период закона – до 2025 г. Сейчас региональным и местным органам власти необходимо проработать условия объединения (правовые, финансовые), чтобы выяснить, какие факторы будут влиять на дальнейшее развитие вновь создаваемого муниципалитета. Считаем, что решение должно быть взвешенным и выверенным, чтобы жители территорий ощутили повышение качества жизни после проведенных преобразований.

Рассмотрим положительные и негативные аспекты объединения муниципальных образований (рис. 1).

+	<ul style="list-style-type: none"> — оптимизация численности бюрократического аппарата. Высвободившиеся финансовые ресурсы направляются на развитие округа; — централизация системы власти. Построение строгой властной вертикали позволяет повысить качество управленческих процессов; — консолидация муниципальных бюджетов. Собственно говоря, данная консолидация и является основной задачей объединения; — крупные муниципальные образования имеют большие шансы получить государственную поддержку относительно небольших районов; — обеспечение единства социально-экономической политики; — возможность создания единой социально-культурной среды. 	<ul style="list-style-type: none"> — большая географическая дистанцированность власти — ослабление представительных начал осуществления власти народом на местном уровне. Создание одного сокращенного представительного органа на уровне округа производится взамен существования представительных органов объединяемых муниципальных образований; — централизация власти может привести к формализации учета мнения и потребностей населения, тогда как одной из ключевых особенностей муниципальной власти является тесное взаимодействие с народом; — одним из следствий консолидации бюджета является перераспределение финансовых потоков на уравнилельных началах, что крайне невыгодно для тех городских и сельских поселений, которые можно назвать экономически благополучными.
---	--	---

Рис. 1. Последствия объединения поселений

3. Объединенные муниципалитеты могут извлечь выгоду из экономии за счет масштаба, особенно в таких областях, как развитие инфраструктуры, общественный транспорт и утилизация отходов. Это может привести к экономии средств и повышению качества услуг для жителей.

4. Объединенные муниципалитеты могут обеспечить более четкую и согласованную структуру управления. Единый административный орган, ответственный за принятие решений и координацию, уменьшит конфликты и упростит процессы аудита.

5. Укрупненные муниципальные образования смогут более эффективно заниматься стратегическим планированием и достигать долгосрочных целей развития, привлекая инвестиции и реализуя проекты устойчивого развития.

Негативные моменты:

К плюсам можно отнести:

1. *Повышение эффективности:* объединение муниципалитетов позволит преобразовать небольшие поселения в более крупные и эффективные муниципальные образования. Это может привести к более эффективному использованию ресурсов, повышению качества предоставляемых муниципальных услуг и оптимизации административных процессов.

2. *Укрепление финансовой стабильности:* объединенные муниципалитеты могут сформировать более мощную налоговую базу, что приведет к повышению финансовой стабильности. Станет легче финансировать общественные проекты, инвестировать в инфраструктуру.

1. *Укрупнение может привести к потере местной автономии* для небольших муниципалитетов. Полномочия по принятию решений могут перейти к более крупным и централизованным образованиям, в результате чего жители будут иметь меньшее влияние на решение местных вопросов.

2. *Объединение муниципалитетов может привести к неравенству в распределении ресурсов.* Поселения с большим количеством ресурсов могут извлечь больше пользы, в то время как более мелкие или менее развитые – могут испытывать трудности с получением адекватного финансирования для удовлетворения своих потребностей.

3. *Дистанцированность от процесса принятия решений:* укрупнение муниципалитетов может привести к централизованному процессу принятия решений, когда важные решения принимают-

ся центральной администрацией, а не на местном уровне. Следствием чего будет потеря автономии местными сообществами, поскольку они будут оторваны от процесса принятия решений, а их конкретные потребности и проблемы не будут удовлетворены.

4. *Политическое сопротивление*: процесс объединения может столкнуться с сильным противодействием со стороны местных политиков и жителей, которые опасаются потери своей идентичности, ресурсов и политической власти. Это может привести к противостоянию и политическим проблемам при объединении.

5. *Административные проблемы*: процесс преобразований требует значительной административной реструктуризации, включая слияние и реорганизацию органов местного самоуправления и сокращение персонала. Этот процесс может занять много времени, быть дорогостоящим и потенциально нарушить непрерывность предоставления услуг в течение переходного периода.

6. *Могут возникнуть проблемы при интеграции различных культурных и социальных норм, традиций и идентичностей*. Жителям может потребоваться время, чтобы адаптироваться к новой административной структуре и развить коллективное чувство идентичности в рамках объединенного муниципального образования.

Опираясь на вышеприведенные аргументы, согласимся с мнением, что «одноуровневая система муниципалитетов может не привести к большей эффективности, а преимущества двухуровневой структуры системы муниципалитетов в настоящее время недооценены» [4].

Анализ литературы и опыта российских регионов показывает, что не всегда укрупнение муниципалитетов решает вопросы регионального развития: объединение «бедных» муниципалитетов в основном приводит к образованию нового «бедного» муниципалитета, 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 [4–7].

Территориальная организация муниципальных образований — важный фактор, влияющий на организацию, эффективность и результативность работы органов местного самоуправления. Иркутской области присущи некоторые специфические характеристики, определяющие как первоначальное формирование муниципальных образований, так и их дальнейшее функционирование и развитие. Это такие факторы, как низкая плотность населения (3,1 чел./км², что в 3 раза меньше, чем в среднем по России), неравномер-

ность распределения населения (большая часть населения проживает в южных районах области; малонаселенность сельских поселений; труднодоступность территорий; отсутствие дорожной и социальной инфраструктуры).

В период формирования двухуровневой системы местного самоуправления статус и границы муниципальных образований зачастую определялись субъективно. В попытках приблизить местную власть к населению, самоуправление было искусственно создано на территориях, где порой управлять было нечем, без привязки к налоговой базе и к центрам экономической жизни.

Сегодняшняя ситуация, характеризующаяся оттоком населения в другие регионы, отсутствием финансирования деятельности органов местного самоуправления при тенденции к увеличению объема полномочий, требует преобразований территориально-административного устройства муниципальных образований региона.

Изначально в 2004 г. на территории Иркутской области было образовано 474 муниципальных образования: 9 городских округов, 33 муниципальных района, 67 городских поселений и 365 сельских поселений. В период с 2015 по 2018 гг. было упразднено 17 населенных пунктов, 5 сельских поселений, объединено 6 поселений¹. Связано это было с принятием поправок в федеральный закон № 131-ФЗ² в 2014 г., согласно которым малые поселения могут быть упразднены без решения схода граждан, если основная часть жителей выехала из муниципального образования. «Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения в труднодоступных местностях при численности постоянно проживающих граждан не более 100 чел.». Упраздненным поселениям присваивают статус межселенных территорий, а вопросы жизнеобеспечения передают на уровень муниципального района.

Все чаще результатами обсуждения проблем осуществления местного самоуправления в сельских поселениях становятся предложения об оптимизации территориальной организации местного самоуправления путем объединения муниципальных образований. Процесс укрупнения поселений вошел в «дорожные карты» большинства регионов Российской Федерации.

В Иркутской области недавно были объединены следующие поселения: Белореченское и Мальтинское, Ульканское и Тарасовское, Наратайское и Но-

¹ Доклад Ассоциации (Совета) муниципальных образований Иркутской области «О положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в Иркутской области», 2019 г.

² Федеральный закон РФ от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Российская газета, 8 окт. 2003 г. № 202

вотельбинское. Опыт слияния муниципальных образований Усольского района – Белореченского городского и Мальгинского сельского поселений можно считать положительным. Бюджет Белореченского поселения, благодаря крупным предприятиям агропромышленного комплекса, расположенным на его территории, значительно превышал бюджет соседнего Мальгинского, в котором нет каких-либо промышленных предприятий. В результате была получена экономия в результате снижения управленческих расходов на содержание администрации Мальгинского поселения. Появилась возможность обновить социальную и коммунальную инфраструктуру с. Мальта, организовать регулярное транспортное сообщение между двумя населенными пунктами.

Отметим, что положительный результат объединения получен благодаря близости поселений к областному центру и их компактному расположению. Если же аналогичные процессы объединения проводить в северных районах региона, где муниципальные образования разделяют сотни километров, то отдаленные населенные пункты могут остаться без главы администрации и думы, т. е. без управления. Поэтому к обоснованию необходимости преобразований нужно подходить очень внимательно.

В ситуации, когда отсутствуют дорожная инфраструктура и транспортное сообщение между населенными пунктами (возможно, например, только по зимнику), укрупнение поселений только усугубит проблему получения населением муниципальных услуг. Специфика нашего региона и заключается в том, что укрупнение поселений в большинстве случаев невозможно из-за труднодоступности территорий, большой удаленности населенных пунктов друг от друга, отсутствия необходимой транспортной инфраструктуры.

Если сравнивать территориальную организацию местного самоуправления Иркутской области с другими регионами РФ, то существенным отличием является тот факт, что далеко не все города региона (а лишь 10 из 21) имеют статус городского округа. В Иркутской области мы имеем лишь один прецедент преобразования муниципального района в городской округ (Ангарск был включен в Ангарский муниципальный округ вместе с тремя поселками). Тогда как в западных регионах РФ (Московская область, Ставропольский край) это широко распространенная практика.

В Московской области уже практически 10 лет продолжается масштабный процесс перехода к одноуровневой системе местного самоуправления путем преобразования муниципальных районов в городские округа. Городские и сельские поселения, входившие ранее в состав муниципальных рай-

онов, теряют самостоятельность. Положительный опыт создания городского округа в границах Ангарского муниципального района свидетельствует о возможности его распространения и на другие муниципалитеты Иркутской области. Но нужно учитывать, что при объединении с городским поселением население сельских поселений теряет преференции, предусмотренные законодательством для проживающих в сельской местности.

Существующая система территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области не является оптимальной. Однако решение проблем территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области должно носить взвешенный подход и учитывать все аспекты специфики региона. Преобразование муниципальных образований так или иначе сужает рамки местного самоуправления, а ведь местное самоуправление существует не ради самого местного самоуправления, а для того, чтобы решать вопросы местного значения в интересах населения.

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

Учитывая масштаб задачи, острую потребность в эффективной и быстрой местной общественной поддержке и важность сильного и действенного местного самоуправления для долгосрочного благополучия людей и поселений, крайне важно изучить результаты различных научных исследований. Так, в отчете профессора Колина Копуса, профессора Стива Лича и адъюнкт-профессора Алистера Джонса из Университета Де Монфор приводится тщательная оценка более 300 независимых исследований со всего мира относительно практики укрупнения муниципалитетов и перехода к одноуровневой системе местного самоуправления.

Зарубежные исследователи считают, что увеличение численности населения или географических масштабов единиц местного самоуправления оказывают пагубное влияние на такие демократические критерии, как:

- явка на выборах;
- общественное доверие к органам власти и местного самоуправления;
- общественное доверие к должностным лицам;
- уровни вовлеченности;
- взаимодействие граждан и должностных лиц местного самоуправления;
- чувство принадлежности к месту и сообществу [8].

доказали бы, что укрупнение муниципалитетов и

создание объединенных органов самоуправления определенно лучше и эффективнее двухуровневой системы, повсеместно прослеживается тенденция к переходу к одноуровневому местному самоуправлению.

Международное независимое исследование поставило под серьезное сомнение гипотезу о том, что экономия за счет масштаба и эффективность работы неразрывно связаны. Использование данного аргумента в качестве определяющего фактора при принятии решений об укрупнении муниципальных образований совершенно неуместно. Полные расходы на реорганизацию редко сопоставляются с экономией, прогнозируемой в результате объединения. Такие затраты часто упускаются из виду в политических дебатах, но имеют долгосрочные последствия для новых органов местного самоуправления, которые были созданы для «экономии бюджета» [9; 10].

Научная литература указывает не только на сложность, связанную с вопросами масштаба, но и на необходимость проявлять осторожность при попытке понять связи между эффективностью и поиском оптимального размера органов власти и местного самоуправления. Кеннет Ньютон метко резюмировал это: «Полные расходы на реорганизацию редко сопоставляются с экономией, поиск оптимального размера ... оказался столь же успешным, как и поиск философского камня, поскольку оптимальность варьируется в зависимости от службы и типа власти» [11].

Вся проблема увеличения размера местных органов власти была кратко изложена Майклом Китингом еще в 1995 г., когда он заявил, что «правильный» размер муниципалитета и муниципального органа власти зависит от местных условий и оценочных суждений наблюдателя. Как и многие другие вопросы в политике, это связано с идеологией и интересами [12].

Идеология и интересы — вот что мотивировало стремление к унитарному местному самоуправлению за рубежом, например, в Англии. Национальная и некоторые местные политические элиты Великобритании отличаются от европейских стран, США и большей части остального мира своей приверженностью к одноуровневой системе местного самоуправления. Тем не менее, многоуровневые системы гораздо чаще являются нормой для территориальной организации местного самоуправления.

В качестве примеров многоуровневых систем местного самоуправления можно назвать такие страны, как:

- Бельгия — 10 провинций; 581 муниципалитет;
- Канада — 3 800 муниципалитетов, 10 про-

винций, 3 территории, 13 провинциальных районов;

- Германия — 16 штатов (земель), состоящих из 402 округов, 11 902 муниципалитетов, 295 административных районов и 107 внерайонных городов;

- Испания — 50 провинциальных советов; 8 тыс. муниципалитетов;

- Швеция — 21 округ, 290 муниципалитетов;

- Норвегия — 11 округов; 356 муниципалитетов (3 муниципалитета разделены на районы);

- Дания — 98 муниципалитетов (5 регионов);

- Польша — 2 477 муниципалитетов, 380 уездов, 16 регионов;

- Франция — 18 регионов, 101 департамент, около 2 тыс. кантонов, 332 округа, около 36 тыс. коммун;

- Италия — 20 регионов, 107 провинций и чуть более 8 тыс. муниципалитетов;

- Япония — 20 самоуправляющихся городов, которые независимы от более крупных юрисдикций, в пределах которых они расположены (во многом подобно округам и окружным советам в качестве параллели) [8].

Недавнее исследование ОЭСР [13], проведенное в 86 странах, показало, что преобладающей моделью является двухуровневая система местного самоуправления, при этом три уровня местного самоуправления не являются чем-то необычным. Кроме того, в таких странах, как Португалия, например, также есть приходские советы — 4-й уровень.

Таким образом, 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 муниципальных образований в Российской Федерации в массовую кампанию.

В целом объединение российских муниципалитетов требует многогранного подхода, включающего анализ и учет правовых, политических, административных, финансовых и социальных аспектов.

Результаты. Процессы укрупнения муниципальных образований, на наш взгляд, схожи с процессами объединения корпораций, когда происходит их слияние, поглощение или присоединение [14]. Муниципальное образование как организационную систему характеризует ряд признаков, проиллюстрированных на рис. 2. Кроме перечисленных, муниципальные образования обладают стабильностью — это фундаментальное свойством системы, обеспечивающее ее надежность и способность эффективно работать в различных условиях.

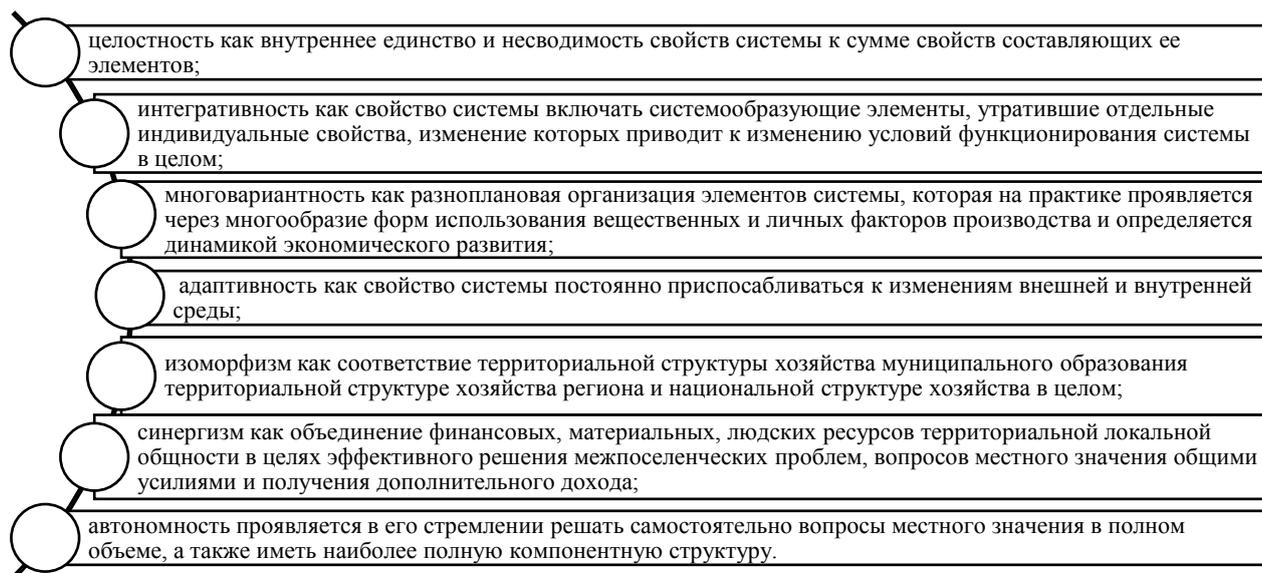


Рис. 2. Общесистемные признаки, присущие муниципальным образованиям

Наличие признаков организационных систем у муниципалитетов позволяет предположить, что методы управления компаниями (которые также можно считать организационной системой) могут быть адаптированы и для муниципального управления. Следовательно, теории слияния и поглощения организационных систем применимы и для муниципальных образований.

Полагаем, что теория слияний и поглощений корпораций может быть применена к теме объединения и укрупнения муниципальных образований по следующим факторам:

1. *Финансовая эффективность*: слияния и поглощения в корпоративном мире часто обусловлены целью достижения финансовой эффективности за счет экономии за счет масштаба. Аналогичным образом, консолидация муниципалитетов в России направлена на повышение финансовой эффективности за счет сокращения административных расходов, увеличения налоговых поступлений и совместного использования ресурсов. Применение теории слияний и поглощений предполагает, что консолидация может создать более финансово устойчивые и эффективные муниципалитеты.

2. *Синергия*: теория слияний и поглощений подчеркивает потенциал синергетических эффектов при слиянии двух компаний. Это может включать объединение взаимодополняющих ресурсов, опыта и возможностей для создания более сильной и конкурентоспособной организации. В контексте укрупнения муниципалитетов та же теория может быть применена путем объединения поселений с различными сильными сторонами и ре-

сурсами для создания более эффективного муниципального образования.

3. *Слияния и поглощения* часто направлены на увеличение рыночной власти корпораций за счет снижения конкуренции и завоевания большей доли рынка. В случае укрупнения муниципальных образований в России целью становится создание более крупных и влиятельных структур. Объединяясь, поселения становятся более влиятельными на политической арене, имеют возможность привлечь больше инвестиций и иметь больший вес в процессе принятия решений на региональном или федеральном уровне.

4. *Теория слияний и поглощений* подчеркивает важность стратегического соответствия между объединяющимися предприятиями. Это включает в себя согласование видения, целей и задач для обеспечения долгосрочного успеха. Аналогичным образом, при укрупнении муниципалитетов важно обеспечить стратегическое соответствие, учитывая сходство культурных, экономических и политических факторов, которые приведут к взаимной выгоде и эффективному управлению.

В настоящее время изменения территориальной организации местного самоуправления в регионах носят разнонаправленный характер при преобладании тренда на сокращение числа сельских поселений [15]. При этом отсутствует публично заявленная государственная политика в сфере территориальной организации местного самоуправления. Изменения проводятся без выработки научно обоснованных критериев и без детальной экспертной проработки (аудита, мониторинга). Жители де-факто исключены из процесса принятия решений.

Считаем недопустимым объединять муниципалитеты без веских на то оснований, без анализа последствий, оценки эффекта. Для аудита целесообразности изменений территориальной организации МСУ важно учитывать размер поселений (пешеходная, транспортная доступность), численность населения, инфраструктурную обеспеченность, экономическую базу и, конечно, отношение жителей к предлагаемым изменениям [16].

Предлагается рассчитывать возможный синергетический эффект от будущих преобразований. По аналогии с оценкой результатов слияния и поглощения корпораций, для муниципальных образований предложена формула (1), где в основе будут лежать изменение бюджетной обеспеченности (стоимость компании можно сравнить с бюджетом муниципального образования):

$$VO = [Vn - (VA + VB + \dots + Vi)] - (P + E), \quad (1)$$

где VO – бюджет объединения, p ; Vn – объединенный бюджет МО после объединения, p ; VA – бюджет МО А до объединения, p ; VB – бюджет МО В до объединения, p ; P – экономия на содержании административного аппарата, p ; E – издержки процесса преобразования, p .

Целесообразно проводить преобразования при положительном значении данного показателя VO .

Объединение муниципалитетов, как и слияние корпораций, должно выводить муниципальное образование на новый уровень возможностей, а не просто решать насущные проблемы. Целью объединения должны стать положительные синерге-

тический эффект, повышение бюджетной обеспеченности и повышение удовлетворенности граждан объемом и качеством предоставляемых услуг.

Выводы. Процессы укрупнения муниципальных образований, на наш взгляд, схожи с процессами объединения корпораций, когда происходит их слияние, поглощение или присоединение. Наличие признаков организационных систем у муниципалитетов позволяет предположить, что методы управления компаниями (которые также можно считать организационной системой) могут быть адаптированы и для муниципального управления. Следовательно, теории слияния и поглощения организационных систем применимы и для муниципальных образований.

Поэтому была предложена методика, которая позволяет оценить эффективность укрупнения муниципалитетов через призму теории систем, вычислив синергетический эффект слияния муниципальных образований. Для муниципальных образований была предложена формула, где в основе – изменение их бюджетной обеспеченности.

Отметим, что сейчас в РФ не проводится какой-либо мониторинг после свершившихся территориальных преобразований на уровне местного самоуправления. Считаем, что это неверно. По прошествии времени важно оценивать эффект от укрупнения муниципальных образований. Например, выявлять динамику уровня удовлетворенности граждан объемом и качеством предоставляемых муниципальных услуг.

Литература

1. Колодина Е.А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // Изв. Байкальского гос. ун-та. 2017. Т. 27, № 2. С. 162-170.
2. Девятова Н.С. Трансформация территориальной организации местного самоуправления в Иркутской области: по материалам круглого стола в рамках II Международного Байкальского форума // Baikal Research Journal. 2022. V. 13, № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-territorialnoy-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-v-irkutskoy-oblasti-po-materialam-kruglogo-stola-v-ramkah-ii/viewer> (дата обращения: 09.05.2024).
3. Баландина А.С. Анализ муниципальной реформы: одноуровневая система местного самоуправления // Современные вызовы и перспективы развития молодежной науки: сб. ст. V Междунар. науч.-практической конф. (7 июля 2022 г.). Петрозаводск: Междунар. центр науч. партнерства «Новая Наука», 2022. С. 90-94.
4. Леонов С.Н. Эмпирический анализ российского и зарубежного опыта укрупнения муниципалитетов // Проблемы развития территории. 2023. Т. 27, № 6. С. 10-23.
5. Богатырева И.А. Преобразование муниципальных структур в Алтайском крае // Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края. 2015. № 7. С. 49-63.
6. Астафьев С.А., Азорин М.Ю. Анализ современного состояния комплексного развития сельских территорий // Социально-экономический и гуманитарный журнал. 2023. № 4 (30). С. 32-45.
7. Кривоносова Н.Я. Изменение территориальной организации местного самоуправления и муниципальные бюджеты (на примере Забайкальского края) // Изв. Байкальского гос. ун-та. 2021. Т. 31, № 4. С. 488-501.
8. Copus C., Leach S., Jones A. Bigger is not better: the evidenced case for keeping 'local' government // DCN. URL: <https://www.districtcouncils.info/bigger-is-not-better-the-evidenced-case-for-keeping-local-government/> (дата обращения: 09.05.2024).
9. Copus C. The political and governance implications of unitary reorganization // Local Government Association

- tion. URL: <https://www.local.gov.uk/lga-independent/our-work/publications-independent-group/political-and-governance-implications> (дата обращения: 09.05.2024).
10. Dollery B.E., Fleming E.A. Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government // UNE Working Paper Series in Economics, Working Paper 2005-6, School of Economic Studies, University of New England. URL: https://www.researchgate.net/publication/233350038_A_Conceptual_Note_on_Scale_Economies_Size_Economies_and_Scope_Economies_in_Australian_Local_Government (дата обращения: 10.05.2024).
 11. Newton K. Is Small Really So Beautiful? Is big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government // Political Studies. 1982. № 30 (2). P. 190-206.
 12. Keating M. Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice // Theories of urban politics. 1995. № 11. P. 117-134.
 13. OECD, Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2017. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en> (дата обращения: 09.05.2024).
 14. Воронцова Н.А., Побережный А.Е. Слияние и поглощение в теории корпоративного управления // Global and Regional Research. 2023. V. 5, № 2. P. 121-130.
 15. Кузьмин Ф.Ф. К вопросу о совершенствовании территориальной организации местного самоуправления // Бизнес и общество. 2020. № 2 (26). С. 15.
 16. Рассохань А.В. Укрупнение муниципальных образований как один из путей повышения эффективности межбюджетного регулирования на субрегиональном уровне // Экономика и предпринимательство. 2020. № 8 (121). С. 310-314.