ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГЕРМАНИИ И РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Э. Маркварт, Й. Францке

Маркварт Эмиль Эмильевич – доктор экономических наук, кандидат юридических наук, профессор. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, пр-т Вернадского, 82, Москва, Россия, 119606. E-mail: postkasten2006@yandex.ru.

Францке Йохен – доктор политических наук, профессор. Потсдамский университет, August-Bebel-Str., 89, 14482, Potsdam, Germany. E-mail: franzke@rz.uni-potsdam.de.

Аннотация. В статье исследуются теоретические подходы к территориальным реформам местного самоуправления, выработанные европейской муниципальной наукой, а также практический опыт современного этапа укрупнения муниципалитетов в Германии (новые федеральные земли) и России. Особое внимание уделяется анализу аргументов сторонников и противников укрупнения, экономическим, социальным, управленческим и политическим эффектам этого процесса. На основе современных исследований делается вывод о несостоятельности аргумента об экономии бюджетных средств в ходе укрупнений муниципалитетов, а также о наличии ряда негативных последствий с точки зрения местной демократии. В то же время негативные демографические тенденции ведут к необходимости укрупнений на малонаселенных территориях. Статья содержит также ряд практикоориентированных выводов и рекомендаций.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, территориальные реформы, территориальная организация местного самоуправления, депопуляция, Германия, Россия

Для цитирования: Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61. DOI: [10.14530/se.2017.3.040-061](https://doi.org/10.14530/se.2017.3.040-061).

For citation: Markvart E., Franzke J. Modern Territorial Reforms of Local Self-Government in Germany and Russia. *Prostranstvennaya Ekonomika* = *Spatial Economics*, 2017, no. 3, pp. 40–61. DOI: [10.14530/se.2017.3.040-061](https://doi.org/10.14530/se.2017.3.040-061).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ ОБЩИН (ПОСЕЛЕНИЙ) В ЕВРОПЕЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ НАУКЕ

Вопрос о смысле территориальных преобразований муниципалитетов и их последствиях относится к числу «классических» вопросов муниципальной науки, о чем свидетельствуют многочисленные публикации различных авторов в различных странах на разных «витках» территориальных реформ. С теоретической точки зрения эти реформы могут быть объяснены с позиций экономического, социологического, акторского или исторического институционализма (Kuhlmann, Wollmann, s. 166, 2013). В содержательном смысле выбор территориальной модели (territorial choice) связан с поиском наиболее удачных пространственных параметров управления на локальном уровне, которое становится в большинстве стран все более multifunctional. При этом конфликт целей можно считать «запрограммированным», поскольку в большинстве стран муниципалитеты одновременно выполняют две основные функции: предоставления определенного набора публичных услуг и обеспечения демократии и участия жителей в процессе управления. Иначе говоря, муниципалитеты представляют собой одновременно «фабрику услуг» и «платформу для гражданского общества» (Маркварт, 2013).

В европейских странах мы имеем дело с двумя моделями территориальных реформ местного самоуправления – так называемой североευропейской (иногда ее именуют также скандинавской) и южноевропейской (Kuhlmann, Wollmann, 2013, s. 146). Особенностью североευропейской модели является то, что здесь государство оставляет за собой относительно небольшую часть публичных функций и услуг; большую же часть публичных услуг предоставляют сильные и довольно автономные муниципалитеты (в первую очередь – общины). Соответственно, государство оказывает давление на муниципалитеты с точки зрения повышения эффективности их управленческой деятельности (в т. ч. нередко принимая меры по укрупнению общин). Подобный подход наблюдается, к примеру, в Дании, Швеции, Великобритании, ряде немецких земель, Бельгии, Нидерландах. В южноевропейской модели, напротив, роль государственного управления значительно выше – оно представлено во многих местах, включая дальнюю периферию. Многие публичные услуги (особенно социальные) в такой модели оказываются государством, которое в меньшей степени ориентировано на укрупнение муниципалитетов – тем более что противодействие муниципалитетов процессу укрупнения существует всегда. К тому же в европейских странах региональные власти зачастую также поддерживают муниципалитеты из раз-

личных соображений – в т. ч. и опасаясь ослабления собственных властных позиций. К данной модели принято относить, в первую очередь, Францию, а также Италию, Испанию, Португалию, ряд немецких (в первую очередь южных) земель, некоторые восточноевропейские страны. Своеобразным исключением является Греция, которая провела в 2010 г. радикальную территориальную реформу местного самоуправления, приведшую к значительному сокращению числа общин. На самом деле во многих европейских странах (в т. ч. и немецких землях) мы сталкиваемся с проблемой дисбаланса между территориальной юрисдикцией (размером общин) и полномочиями (функциями) местных властей, который особенно очевиден в малонаселенных муниципалитетах. Он усиливается в т. ч. и потому, что многие современные проблемы, которые приходится решать на локальном уровне, носят комплексный характер (например, проблемы окружающей среды, дорог и транспортного сообщения, субурбанизации, агломераций и т. п.) и зачастую не могут решаться по существу малыми общинами.

На теоретическом уровне существует два принципиально различных подхода к данной проблеме (Ostrom. 1972; Territorial..., 2010, p. 8). С точки зрения сторонников теории консолидации разрозненные, порой дублирующие и дорогостоящие структуры местного самоуправления могут быть «оптимизированы» только в рамках слияния малых общин в более крупные муниципалитеты. Основной (и по сути единственный) позитивный эффект укрупнения, по мнению данной теории, состоит в «экономии на масштабе». В свою очередь, сторонники теории общественного выбора настаивают на сохранении ценностей, которые несут в себе малые муниципалитеты (общины). В малых общинах жители в состоянии лучше взаимодействовать по поводу коллективных и квазиколлективных услуг, обеспечивая более востребованные, индивидуальные решения о предоставлении услуг в ходе непосредственного воздействия на процесс управления услугами, самоорганизации и т. д. В известной мере можно говорить, что данный подход ориентирован, скорее, на эффективное распределение публичных услуг.

По результатам недавнего исследования территориального реформирования местного самоуправления в странах ОЭСР (проанализирована большая выборка) эксперты И. Шатри (I. Chatry) и К. Улбер (C. Hulbert) выявили два основных направления реформ:

- Создание новых территориально-публичных образований «с нуля» или на основании существующих несамостоятельных территориальных единиц (так называемая функциональная реформа – наделение созданных единиц новыми полномочиями и ресурсами).
- Изменение административных границ существующих муниципалитетов в целях «уменьшения территориальной фрагментации» – террито-

риальное реструктурирование путем: 1) объединения муниципалитетов (up-scaling); 2) выделения муниципалитетов (down-scaling); 3) усиления межмуниципального сотрудничества общин – например, посредством межмуниципальной организации предоставления услуг (trans-scaling).

Первый и третий подходы не являются взаимоисключающими. Ряд стран (Франция, Финляндия) использует одновременно оба подхода, иногда межмуниципальное сотрудничество общин выступает первым этапом последующего укрупнения.

Исследователи отмечают, что укрупнения общин в последние 15 лет были запланированы либо реализованы полностью или частично в большинстве стран ОЭСР. Последний экономический кризис, по мнению экспертов ОЭСР, стал катализатором реактивации сторонников политики укрупнения муниципалитетов в таких странах, как Эстония (реформы 2015–2018 гг.), Ирландия (2014), Люксембург (2015–2017), Норвегия (2014–2017), Франция (2015). В федеративных государствах (Австралия, Австрия, Германия, Бельгия, Канада) подобного рода реформы инициируются и проводятся отдельными субъектами федераций (OECD, 2017, р. 57). Публично заявляемые аргументы в пользу укрупнения муниципалитетов практически везде одни и те же:

- 1) демографические изменения (изменения численности населения, 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.

Необходимо отметить, что даже сторонники укрупнения муниципальных образований вынуждены признавать отсутствие достаточных подтверждений положительного эффекта данной процедуры. Так, в упомянутом выше исследовании OECD отмечается: «Один из главных уроков из опыта европейских стран состоит в том, что ожидаемые выгоды (от укрупнений. – *Прим. авт.*) 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» (OECD, 2017, р. 64). Это очень характерный вывод, который ставит под сомнение большинство аргументов сторонников укрупнений.

Попытку дифференцированного анализа последствий территориальных реформ предприняла С. Кульманн, представившая результаты недавнего

коллективного международного сравнительного исследования на данную тему. В частности, было предложено анализировать влияние реформы в трех измерениях: производительность / продуктивность (*Leistungsfähigkeit*), экономичность / экономия / экономическая эффективность (*Wirtschaftlichkeit*), партиципация / участие / вовлеченность (*Partizipation/Integration*). Авторы исследования приходят к выводу о доказанности позитивного эффекта территориальных реформ с точки зрения первого параметра (производительность), спорности позитивного эффекта в части второго параметра (экономичность) и негативном эффекте по третьему параметру (вовлеченность жителей). В целом исследование исходит из того, что территориальные реформы при определенных оговорках могут рассматриваться в качестве одного из направлений повышения эффективности муниципального управления (Kuhlmann, Seyfried, Siegel, 2017).

В то же время ряд исследователей объединений муниципальных образований крайне скептически относятся к укрупнению как способу повышения эффективности и экономичности муниципального управления. Основным аргументом противников укрупнения является отсутствие объективных (измеримых) данных, свидетельствующих о снижении издержек, улучшении качества или стоимости услуг в результате реформ такого рода – несмотря на то, что во многих странах реформы были реализованы уже много десятилетий назад (Naug, Illy, 2011). Так, в частности, недавнее исследование Дрезденского филиала ведущего исследовательского института Германии – IFO, посвященное эффектам укрупнения муниципалитетов в различных европейских странах и федеральных землях Германии, приходит к следующему выводу: 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 (Rösel, 2016).

ОБЪЕДИНЕНИЯ ОБЩИН В ГЕРМАНИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (ВОСТОЧНЫЕ ЗЕМЛИ)

Территориальная организация местного самоуправления Германии на уровне общин и районов в значительной мере сформировалась в XIX–XX вв. Во многих случаях она не соответствует вызовам текущего столетия

(Franzke, 2015; Franzke, 2013; Franzke, 2001). В принципе процесс объединения общин в Германии имеет уже весьма давнюю историю. В 1900 г. на территории сегодняшней Германии существовало 45 475 общин, а в 1949 г. (перед созданием на немецкой земле двух государств) – 39 417. В Западной Германии наиболее значимая волна объединений прошла в период с 1968 по 1978 г. (после этого заметных изменений территориальной структуры не было), в то время как на территории ГДР продолжали существовать совсем маленькие муниципалитеты (не имевшие, однако, значимой самостоятельной компетенции). На момент объединения (1990 г.) общее количество муниципальных образований на территории двух государств составляло 16 193. К январю 2017 г. их число снизилось до 11 054. При этом из 5139 муниципалитетов, утративших свою самостоятельность за этот период, 97% приходятся на восточные земли (бывшую ГДР).

Общины в Германии могут выступать в трех различных формах: «города вне районов» (*kreisfreie Städte*; в терминологии российского законодательства – городские округа¹); единые, полностью самостоятельные общины, имеющие в т. ч. собственную администрацию (*Einheitsgemeinde*); общины в составе так называемых «управленческих (административных) союзов/объединений» (*Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinden* – такие объединения в различных федеральных землях имеют различные названия и полномочия; общим для них является создание единой администрации несколькими малыми общинами). В общей сложности 29% немецких общин (без учета городских округов) имеют собственные администрации, остальные входят в управленческие (административные) союзы с объединенной администрацией. Лишь в трех федеральных землях все общины имеют собственные администрации и представляют собой упомянутые *Einheitsgemeinden*. Подавляющее большинство прочих земель – в первую очередь в западной части Германии – не осуществляют и не планируют в ближайшее время территориальных реформ, поскольку считают выгоды от объединения муниципалитетов ничтожными, а риски довольно значительными. В этих землях общины могут, однако, в добровольном порядке инициировать и решать вопросы укрупнения. Ниже представлена структура общин в соответствии с предложенной типологией в разрезе федеральных земель по состоянию на 31.12.2015 г. (табл.).

¹ Имеются в виду городские округа в их изначальном смысле – городские поселения, обладающие большими по сравнению с другими городскими поселениями возможностями, ресурсами и полномочиями (а не те городские округа, что охватывают пространства целых районов, включая огромные безлюдные «проплешины», и творятся ныне региональными властями России при поддержке федеральной власти).

Таблица

**Типология общин в разрезе федеральных земель Германии
по состоянию на 31.12.2015 г.**

Земля	Городские округа	Самостоятельные общины	Общины в составе управленческих объединений
Германия в целом	107	3195 (29%)	7895 (1269 объединений, в среднем по 6 общин)
Северный Рейн – Вестфалия	22	396	–
Саарская земля	–	52	–
Хессен	5	426	–
Саксония	3	238 (55%)	191 (76 объединений; по 3)
Бавария	25	1071 (52%)	985 (312 объединений; по 3)
Саксония – Анхальт	3	104 (48%)	114 (18 объединений; по 6)
Бранденбург	4	148 (35%)	270 (52 объединения; по 5)
Нижняя Саксония	8	287 (30%)	684 (122 объединения; по 6)
Баден – Вюртемберг	9	190 (17%)	911 (270 объединений; по 3)
Тюрингия	6	111 (13%)	738 (108 объединений; по 7)
Шлезвиг – Гольштейн	4	86 (8%)	1024 (85 объединений; по 12)
Мекленбург – Передняя Померания	2	40 (5%)	715 (76 объединений; по 9)
Рейнланд – Пфальц	12	42 (2%)	2263 (150 объединений; по 15)

Примечание: в скобках указана доля (%) общин, имеющих собственную администрацию в общем количестве самостоятельных общин.

Источник: Verwaltungsgliederung..., 2017.

Как и в большинстве федеративных государств, вопросы территориальной организации местного самоуправления, следовательно, и территориального реформирования, отнесены в Германии к компетенции федеральных земель (субъектов федерации) (Вагнер, Маркварт, 2015). Изменение территориальной организации осуществляется законом земли, который – по общему правилу – содержит «фазу добровольности». Общинам предлагается объединиться добровольно в течение определенного срока – обычно нескольких лет. С этой целью они заключают различные договоры, которые могут предусматривать требования к будущему объединенному муниципалитету (например, в отношении инвестиций на территории, сохранения публичных учреждений и услуг). Для общин, ступивших на путь добровольного объединения, как правило, предусматривается финансовое стимулирование за счет средств земельного бюджета. При отказе от добровольного объединения устанавливается принудительное (в силу закона) укрупнение одним из трех способов: создание новой общины путем объединения нескольких общин; присоединение мелких общин к более крупным; создание управленческого объединения (союза) – т. е. объединенной администрации для нескольких общин.

В настоящее время процесс укрупнения муниципалитетов (в т. ч. районов) продолжается практически во всех новых федеральных землях Германии. Наиболее жаркие дебаты развернулись вокруг планируемых изменений в землях Мекленбург – Передняя Померания и Бранденбург. В Бранденбурге в срок до 2020 г. запланировано провести укрупнение муниципальных районов, в Тюрингии – укрупнение общин, муниципальных районов и – одновременно – упразднение государственных административных округов. В качестве обоснования необходимости изменений в восточных землях Германии приводятся три основных аргумента:

1) приобретающие все большее значение демографические изменения, и в первую очередь – драматичное уменьшение численности населения на многих территориях восточных земель; с 1990 по 2012 г. в ходе внутренней миграции и естественной убыли восточные земли Германии потеряли 11% населения (2 млн жителей – уникальный показатель для европейского пространства); по оценкам Федерального министерства внутренних дел, в период с 2008 по 2030 г. население восточных земель уменьшится еще на 14% (Jahresbericht..., 2013); безусловно, территории восточных земель неоднородны – так, привлекательные в экономическом и культурном отношении города Потсдам, Лейпциг, Дрезден, агломерация Берлина уже сейчас становятся центром притяжения, в первую очередь, молодежи остальных территорий восточных земель и демонстрируют рост численности населения; в то же время огромные пространства Мекленбурга – Передней Померании, Саксонии – Анхальта и периферию Бранденбурга уменьшение численности населения затронет в особой мере; так, в Мекленбурге – Передней Померании более 300 из 750 самостоятельных общин имеют численность населения менее 500 чел.;

2) финансовая ситуация самих восточных федеральных земель (собственные доходы в новых федеральных землях хотя и растут, однако в расчете на душу населения составляют лишь 64% от уровня западных федеральных земель), которая не позволяет землям в достаточной мере осуществлять финансовое выравнивание муниципалитетов¹; необходимо, однако, заметить, что этот аргумент утрачивает свое значение;

3) слабое финансовое положение общин в восточных землях и – в большей мере – чрезвычайно большая разница между «богатыми» и «бедными» муниципалитетами, высокая кредитная задолженность многих муниципалитетов в восточных землях, вызванная в т. ч. и значительным ростом рас-

¹ Справедливости ради необходимо отметить, что с учетом действия Пакта о солидарности (отчислений западных земель в пользу восточных) и субсидий федерального бюджета бюджетная обеспеченность в расчете на душу населения в восточных землях на 10% выше, чем в западных землях.

ходов на решение социальных вопросов (например, выплату пособий «по бедности»)¹.

Кратко остановимся и на аргументах противников укрупнения муниципальных образований. Так, недавний опрос института исследования общественного мнения FORSA показывает, что авторитет и доверие к бургомистру обратно пропорциональны численности населения общины (в общинах с численностью жителей до 5 тыс. чел. – 52%, 5–20 тыс. – 46%, 20–100 тыс. чел. – 42%, 100–500 тыс. – 29%, от 500 тыс. – 27%). Соответственно, наибольшим авторитетом и доверием жителей обладают главы в Баварии (52%), наименьшим – в Северном Рейне – Вестфалии (29%) (Erhardt-Maciejewski, 2017). По мнению эксперта К. Эрхардта-Мацеевски, территориальные реформы – это «яд» с точки зрения удовлетворенности граждан муниципальной политикой. Тот факт, что степень удовлетворенности жителей муниципальной политикой в малых муниципалитетах, где политика и политики гораздо ближе к жителям, существенно выше, чем в крупных, – необходимо учитывать при инициировании любых территориальных реформ. В долгосрочной перспективе укрупнение ведет к отчуждению людей, отстранению их от участия в общих делах (Erhardt-Maciejewski, 2017).

Мнение К. Эрхардта-Мацеевски разделяет руководитель FORSA² профессор М. Гюльнер, опирающийся на результаты многочисленных опросов. По его мнению, все предыдущие укрупнения общин (особенно в таких землях, как Хессен и Северный Рейн – Вестфалия) привели к тому, что негативные последствия таких 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, в то время как обещанные выгоды в виде снижения издержек и повышения эффективности муниципального управления практически нигде не наблюдаются. Подавляющее большинство жителей (в восточных землях, где эта тема сейчас наиболее актуальна, – 2/3 опрошенных) выступают против укрупнения муниципалитетов (Güllner, 2016; Mehrheit..., 2011). Анализ статистических данных о количестве муниципальных служащих на тысячу жителей в федеральных землях с преимущественно небольшими муниципалитетами (Рейнланд – Пфальц, Шлезвиг – Голштиния и Бавария) и с самыми крупными муниципалитетами (Северный Рейн – Вест-

¹ Правда, и этот аргумент при ближайшем рассмотрении оказывается несостоятельным – см. ниже.

² FORSA – Институт изучения общественного мнения (Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen).

фаляя), проведенный экспертами избирательного объединения BVB/Freie Wähler¹, свидетельствует об отсутствии каких-либо значимых различий между этими землями с точки зрения количества муниципальных служащих – хотя с момента радикальных укрупнений прошло уже около 40 лет. Наименьший показатель занятых на муниципальной службе на тысячу жителей, кстати, в земле Шлезвиг – Голштиния (Geldeinsparung..., 2017).

Все это ведет к тому, что в последние годы даже сторонники (и инициаторы) укрупнения не пытаются обосновывать подобную политику обещаниями снижения издержек и «удешевления» системы управления. Так, министр внутренних дел земли Бранденбург признает, что от укрупнения муниципалитетов земли не следует ожидать снижения административных издержек (Erhardt-Maciejewski, 2016). Отдельные земли, осознавая неочевидность положительных эффектов и очевидность рисков укрупнения, а также негативное отношение жителей к подобным реформам, все чаще стремятся находить компромиссные решения – в т. ч. передавая право принятия решения самим муниципалитетам (добровольное объединение).

Резюмируя актуальные процессы в восточных немецких землях (в частности, в Бранденбурге и Тюрингии), можно выделить некоторые новые общие тренды:

- во-первых, как отмечено выше, наметился разворот в так называемом «кластере ценностей», на который опираются идеи реформирования: если в недавнем прошлом доминировала парадигма экономии издержек, то сейчас во главу угла ставится идея устойчивой и высококвалифицированной местной администрации;
- во-вторых, реализация реформ стала предусматривать большие временные горизонты (так, реформы настоящего периода предполагается завершить к 2030 г.);
- федеральные земли стали выделять гораздо большие финансовые средства на его реализацию: так, земля Бранденбург обязалась не только понести все разовые расходы, связанные с территориальными реформами, но и рассчитаться по всем кассовым кредитам затрагиваемых реформой муниципалитетов и предоставить специальные субсидии для компенсации дополнительных финансовых обременений, связанных с интеграцией городов в состав муниципальных районов (аналогичные меры ранее использовала в ходе муниципальной реформы земля Саксония);
- массовое использование самых различных форматов участия жителей в принятии решений: во всех землях широко используются механизмы региональных конференций и конгрессов (в Бранденбурге подобные конферен-

¹ Бранденбургское объединение гражданских движений (свободные избиратели).

ции прошли во всех районах, в Тюрингии – пять конференций проведены по «кустовому» принципу); проблематика территориальной реформы и проекты решений становятся известны и обсуждаются жителями;

- если до недавнего времени окончательное принятие решения находилось в компетенции парламента соответствующей земли (решение которого могло быть оспорено в порядке конституционного судопроизводства в земельном конституционном суде), то сейчас федеральные земли не исключают использования механизмов прямой (непосредственной) демократии¹; реализация данного сценария будет по сути означать несостоятельность устоявшегося мнения о том, что широкие слои населения не интересуются вопросами территориальной организации местного самоуправления (которая всегда рассматривалась как сфера интересов государственных и муниципальных политиков и чиновников).

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Среди важнейших особенностей территориального реформирования местного самоуправления необходимо выделить три, имеющие особое значение:

- по сути, перманентный на протяжении последних 25–30 лет характер передела территорий и изменения 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 субъектов федерации, что ведет к необъяснимым и противоречивым решениям.

Этапы территориального реформирования местного самоуправления в современной России довольно подробно описаны в различных источниках (Маркварт, Швецов, 2017). Настоящий этап передела, проходящего во многих субъектах федерации, характеризуется следующими процессами:

- упразднение городских и сельских поселений и переименование муниципальных районов, на территории которых находились соответствующие

¹ Так, в земле Бранденбург сформировалась народная правотворческая инициатива против территориальной реформы муниципальных районов (при необходимых по закону для такой инициативы 20 тыс. подписей было собрано 130 тыс.); в случае отказа земельного парламента рассмотреть эту инициативу жители могут использовать другие механизмы прямого народовластия – инициативу о референдуме по этому вопросу (необходимо собрать 80 000 подписей) и – в случае, если эта инициатива состоится, – собственно референдум.

шие поселения, в так называемые городские округа¹ (этот процесс на данный момент приобрел особые масштабы в Московской, Нижегородской, Оренбургской, Калининградской, Магаданской областях, а изначально был реализован в Свердловской и Сахалинской областях);

- укрупнение сельских поселений путем их объединения (наибольший размах процесс приобрел в Вологодской, Псковской, Воронежской, Амурской, Смоленской, Ивановской областях, Приморском крае);

- отсутствие появления новых муниципальных образований (кроме так называемых «внутригородских муниципальных образований» в Челябинске, Самаре и Махачкале), в т. ч. и на территориях активного заселения (пригороды Москвы, Санкт-Петербурга и крупнейших городов России) (Число..., 2016).

Если по состоянию на 1 января 2010 г. в России насчитывалось 23 907 муниципальных образований, то на 1 января 2017 г. – 22 019 (здесь и далее – без учета Республики Крым и г. Севастополя; сокращение почти на 2 тыс., т. е. на 9%); при этом число муниципальных районов сократилось с 1829 до 1770, городских поселений – с 1739 до 1585, сельских поселений – с 19 591 до 17 751 (на 1840 поселений). Единственный тип муниципальных образований, продемонстрировавший рост, – городские округа (с 512 до 555) (Число..., 2016; Число..., 2010). Однако это увеличение произошло исключительно за счет переименования муниципальных районов в так называемые городские округа (а не за счет придания такого статуса, к примеру, городским поселениям).

Отметим, что идея укрупнения во всех случаях исходит не от населения как субъекта права на местное самоуправление, а от региональных властей. При этом в подавляющем большинстве случаев в субъектах федерации территориальные реформы местного самоуправления позиционируются как личные политические проекты губернаторов. На практике это означает «необходимость» реализовывать такие проекты любой ценой, невзирая ни на какие аргументы, с использованием любых методов (включая массированные пропагандистские кампании в СМИ, использование силовых структур, фальсификаций и т. п.). Губернаторы и региональные правительства по сути сами становятся заложниками созданной ими же ситуации. Наиболее очевидно это проявляется в волонтаристских преобразованиях, проводимых в Московской области, сопровождающихся роспуском и «самороспуском» отказывающихся голосовать за преоб-

¹ В 2017 г. этот процесс – до тех пор крайне сомнительный с точки зрения законодательства (не говоря уже о его сути) – был, по существу, легализован федеральным законодателем (О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 03 апреля 2017 № 62-ФЗ).

разования представительных органов поселений и районов, отстранением несогласных глав от занимаемых должностей губернатором области и рядом иных мер, метко охарактеризованных наблюдателями режимом «демократуры» нынешнего губернатора (Кувшинов, 2016; Зверинцева, 2016; Подмосковные..., 2016; Вопреки..., 2016; Местное..., 2017; Бобров, 2016; Депутаты..., 2016; Макутина, 2017).

Территориальные основы местного самоуправления задают структурную конфигурацию (устройство) муниципального пространства, призванную обеспечивать организационные условия для решения задач, стоящих перед местным самоуправлением. Такие организационные условия должны отвечать двум основным критериям (требованиям): обеспечивать, с одной стороны, доступность, демократичность, приближенность местной власти к жителям, с другой – эффективность муниципального управления. Между этими критериями нередко усматривается определенное противоречие, ибо удовлетворение первого требования предполагает создание или сохранение небольших муниципальных образований (в которых жители могли бы, по образному выражению, «дотянуться до власти рукой»); второго же – наоборот, ориентирует на создание крупных территориальных единиц (предполагается – обеспечивающих более эффективное, профессиональное управление). В то же время следует иметь в виду, что приближение власти к населению не должно и не может быть бесконечным, ибо это приведет не только к снижению эффективности решения местных задач, но и грозит полной недееспособностью местного самоуправления. Но и чрезмерное укрупнение муниципальных образований, направленное на повышение исключительно экономической эффективности муниципального управления, рациональности администрирования, также является ошибочным путем, поскольку в данном случае происходит подмена эффективности решения местных задач в интересах жителей экономической целесообразностью, определяемой «экономией на масштабе». Соблюдение обоих критериев предполагает поиск и нахождение баланса, некой «золотой середины», позволяющей, с одной стороны, населению принимать активное и реальное участие в решении вопросов местного значения, влиять на принимаемые решения не только опосредованно, через формирование органов местного самоуправления, но и непосредственно. С другой стороны, территориальная организация местного самоуправления должна позволять эффективно организовывать решение этих вопросов. Формирование территориальных основ местного самоуправления в известной мере можно охарактеризовать как искусство нахождения такого баланса (Маркварт, Швецов, 2017).

Основная причина территориального реформирования в европейских

странах – негативные тенденции демографического развития – явно прослеживаются и в России. Среди основных демографических тенденций России XXI в. – существенное, местами драматичное уменьшение численности населения (депопуляция). Согласно данным ООН, к 2050 г. численность населения России снизится по сравнению с 2007 г. на 21,1% (до 112 млн чел.). Процесс депопуляции в России накладывается на чрезвычайно низкую плотность населения на большей части территории страны и на ускоренное сжатие пространства, которое выражается в обезлюдении, в первую очередь, небольших населенных пунктов, а также восточных и северных территорий страны¹. В большинстве регионов России продолжается процесс переселения жителей из малых населенных пунктов в более крупные; значительное количество малых населенных пунктов ежегодно полностью теряет свое население и ликвидируется. Естественная убыль населения не компенсируется ни внешней, ни внутренней миграцией (исключение составляют г. Москва, Белгородская, Московская области и Краснодарский край). Депопуляция и мелкоселенность в России достигли таких масштабов, что не учитывать их при формировании территориальных основ местного самоуправления невозможно. Произошло существенное изменение структуры населения в малых и так называемых мельчайших населенных пунктах. Здесь в основном проживают люди предпенсионного и пенсионного возраста – как следствие, население практически не пополняется, а экономика не может развиваться. Отсутствие экономически и социально активного населения серьезно осложняет задачу самостоятельной и эффективной организации самоуправления в таких населенных пунктах. Перечисленные обстоятельства и тенденции в сочетании с неудачными решениями подавляющего большинства субъектов федерации в ходе реформы территориальной организации местного самоуправления в 2003–2004 гг. (муниципалитеты в большинстве регионов были созданы в границах советских районов и сельсоветов 40–50-летней давности) ведут к необходимости обсуждения проблемы территориального реформирования местного самоуправления на современном этапе.

Депопуляция значительных территорий постепенно ведет к необходимости изменения территориальной организации местного самоуправления. Если на территориях с большей плотностью населения проблема может решаться путем переконфигурации и укрупнения сельских поселений, то применительно к малонаселенным (и ненаселенным) территориям необхо-

¹ Так, к примеру, население Чукотского автономного округа за период с конца 80-х – начала 90-х гг. до 2011 г. уменьшилось почти на 70%, Магаданской области — на 60%, Мурманской области, Камчатского края, Республики Коми – примерно на 30%. Из-за значительной естественной убыли заметно сократилось и население многих областей Центральной России, Поволжья и Северо-Запада.

димо продумывать иные подходы. Изучение опыта стран, имеющих сходную структуру расселения (Канада, Финляндия и др.), свидетельствует об отсутствии единых рецептов организации управления такими территориями (в т. ч. в соотношении с организацией местного самоуправления там, где это возможно) и о наличии опыта поиска баланса интересов всех акторов и совершенствования управления. Среди других последствий «сжатия пространства» и депопуляции можно выделить усиление конкуренции между территориями (регионами, и в первую очередь – муниципалитетами) за человеческие ресурсы; снижение покупательной способности «места», что, в свою очередь, негативно сказывается на привлекательности территории для предпринимателей и инвесторов; уменьшение числа потребителей публичных (в т. ч. муниципальных) услуг, и как следствие – потребность в новых подходах к организации системы публичных услуг (Маркварт, 2016). Во многих европейских странах муниципалитеты и регионы разрабатывают и реализуют стратегии пространственного развития, среди центральных аспектов которых выделяются программы действий по повышению привлекательности территорий, по сохранению и привлечению человеческого капитала.

Как отмечено выше, естественным следствием уменьшения численности населения в сельских (а порой и в малых городских) поселениях, исчезновения небольших населенных пунктов становится необходимость укрупнения поселений. Такое укрупнение, однако, может осуществляться либо путем объединения двух (в отдельных случаях – трех) соседних поселений в одно, либо путем изменения границ и – соответственно – создания на территории ранее существовавших «новых» поселений (в новых границах). Механическое упразднение поселений и переход к одноуровневому (на уровне муниципальных районов) муниципальному управлению нельзя рассматривать в качестве приемлемого механизма решения проблем, связанных с негативной демографией. Впрочем, уже сам перечень регионов, наиболее активно «трансформирующих» районы в так называемые городские округа (в частности, густонаселенные Московская, Свердловская, Нижегородская, Оренбургская, Калининградская области), свидетельствует о том, что данный механизм используется региональными властями не как ответ на демографические вызовы, а скорее как способ выстраивания жесткой властной вертикали губернаторов, а зачастую также – удовлетворения экономических интересов региональных элит (Маркварт, 2010).

Как неоднократно отмечалось выше, не могут и не должны рассматриваться в качестве аргументов (оснований) укрупнения (объединения) муниципалитетов недостаточная финансовая обеспеченность тех или иных муниципальных образований, наращивание экономической и финансовой базы

после объединения (укрупнения), сокращение аппарата управления, численности штатов, а следовательно – экономия расходов на управление (Маркварт, 2010). Однако именно эти аргументы по-прежнему используются в России региональными властями с целью обоснования процессов укрупнения. Экономические расчеты, доказательно обосновывающие утверждения об экономии, при этом не приводятся. Более того, проанализированные экономистами эффекты объединений муниципалитетов (в частности, упразднение поселений и преобразование районов в так называемые городские округа), прошедших несколько лет тому назад, свидетельствуют об отсутствии как экономии бюджетных средств, так и заметного снижения численности сотрудников органов управления (Зуйкина, Якунина, 2016). Иначе говоря, экономический эффект объединений невелик. В этом плане опыт российских «укрупнительных» преобразований подтверждает выводы экспертов, много лет назад сделанные по результатам реформ в европейских странах.

В завершение позволим себе некоторые выводы и замечания общего характера:

1) процесс укрупнения муниципальных образований (в подавляющем большинстве случаев – сельских поселений) во многих российских регионах, по нашему мнению, неизбежен;

2) необходимость укрупнения, однако, объективно возникает лишь в муниципалитетах, где численность и структура населения в совокупности с уровнем и потенциалом экономического развития не могут обеспечить реализацию сущностной (ключевой) компетенции местного самоуправления;

3) укрупнение при наличии указанных обстоятельств может осуществляться путем слияния двух (в редких случаях – более) поселений, либо присоединения одного поселения к другому, либо путем изменения границ поселений;

4) переименование муниципальных районов в так называемые городские округа не рассматривается здесь в качестве механизма укрупнения, поскольку оно есть просто ликвидация поселенческого местного самоуправления и, по нашему мнению, нарушает конституционные начала местного самоуправления, дискредитирует и лишает смысла само понятие и статус городского округа;

5) реформирование территориальных основ местного самоуправления, по нашему мнению, должно осуществляться не волюнтаристски, а на основании широкой профессиональной и общественной дискуссии с использованием реальных (объективных), а не мнимых (фальсифицированных) аргументов, без «кампанейщины», установления сроков и «контрольных цифр»; в обязательном порядке должно выявляться и учитываться мнение жителей (а не только представительных органов) – в т. ч. путем проведения референдумов;

6) решения о реформировании должны быть индивидуальными, а не типовыми; при этом объединять в одно муниципальное образование целесообразно лишь населенные пункты, которые имеют устойчивые взаимосвязи между собой, общие дела и заботы, относящиеся к сфере местных задач, общую для них самоидентификацию с «местом» проживания, фактическую возможность совместного решения таких дел;

7) во многих случаях лучшей альтернативой объединению муниципальных образований является межмуниципальная кооперация, позволяющая обеспечить повышение эффективности предоставления муниципальных услуг и муниципального управления в целом за счет добровольного объединения ресурсов нескольких муниципальных образований при условии сохранения их самостоятельности;

8) опыт большинства стран, осуществлявших территориальное реформирование местного самоуправления, свидетельствует среди прочего о том, что подобные реформы связаны с рядом политических, социальных, управленческих, а иногда и экономических рисков; как следствие – процесс реформирования не должен быть перманентным, реформы не должны проводиться часто, они должны быть хорошо подготовлены (детальное изучение ситуации, выработка индивидуальных решений на основании объективных предпосылок, учет экспертных позиций и мнения жителей, поиск баланса интересов) и грамотно реализованы (сопровождение процесса и т. п.); сложившаяся по итогам реформирования система должна иметь возможность функционировать в таком виде достаточно длительное время (десятки лет) – с тем, чтобы можно было оценить полученные эффекты и наличие или отсутствие потребности в последующей оптимизации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бобров Е.А.* О недопустимости аварийной и непродуманной реформы местного самоуправления в Московской области / Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 2016. 16 ноября. URL: <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/2663/> (дата обращения: июнь 2017).
- Вагнер Й., Маркварт Э.* Единство в многообразии федеративного устройства Германии: некоторые теоретические аспекты // Регион: экономика и социология. 2015. № 1. С. 197–214.
- Вопреки воле местных жителей Люберецкий район «укрупнили» в городской округ // Regnum. 2016. 15 декабря. URL: <https://regnum.ru/news/society/2218043.html> (дата обращения: июнь 2017).
- Депутаты Госдумы выступили против муниципальной реформы в Подмосковье // МК.ru. 2016. 30 ноября. URL: <http://www.mk.ru/mosobl/2016/11/30/deputaty-gosdumy-vystupili-protiv-municipalnoy-reformy-v-podmoskove.html> (дата обращения: июнь 2017).

- Зверинцева Т.* Что ждет местную власть в Подмосковье? // ГосВопрос. 2016. 12 декабря. URL: <http://gosvopros.ru/territory/podmoskovie/> (дата обращения: июнь 2017).
- Зуйкина А.С., Якунина А.В.* Последствия преобразования муниципальных образований в Пермском крае: опыт Губахи // Современный город: власть, управление, экономика: сб. науч. тр. Пермь: Изд-во ПНИПУ, 2016. С. 156–172.
- Кувишинов А.* Проформа местного самоуправления // Новое время. 2016. № 41–42. 19 декабря. URL: <https://newtimes.ru/stati/xroniki/proforma-mestnogo-samoupravleniya.html> (дата обращения: июнь 2017).
- Макутина М.* Дума узаконит ликвидацию поселений регионами // РБК. 2917. 22 февраля. URL: <http://www.rbc.ru/politics/22/02/2017/58ad8ea19a7947703aed4ba8> (дата обращения: июнь 2017).
- Маркварт Э.* К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд // Местное право. 2010. № 3. С. 3–8.
- Маркварт Э.* Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 3–17.
- Маркварт Э.* Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества? // Муниципальная власть. 2013. № 3. С. 64–68.
- Маркварт Э., Швецов А.Н.* Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Дело, 2017. 304 с.
- Местное самоуправление собралось на конгресс // Пушкино сегодня. 2017. 21 февраля. URL: <http://pushkino.tv/news/politika-vlast-gosudarstvo/110813/> (дата обращения: июнь 2017).
- Подмосковные чиновники проигнорировали конгресс МСУ // Regnum. 2017. 21 февраля. URL: <https://regnum.ru/news/society/2241624.html> (дата обращения: июнь 2017).
- Число муниципальных образований по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации на 1 января 2010 года / ФСГС. 2010. www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2010.xls (дата обращения: июнь 2017).
- Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2017 года / ФСГС. 2016. URL: www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2017.xls (дата обращения: июнь 2017).
- Erhardt-Maciejewski Ch.* Kommunalpolitiker genießen hohes Ansehen // Kommunal. 2017. 22 Juni. URL: <https://kommunal.de/artikel/kommunalpolitiker/> (дата обращения: июль 2017).
- Erhardt-Maciejewski Ch.* Kreisgebietsreform in Brandenburg // Kommunal. 2016. 6 Oktober. URL: <https://kommunal.de/artikel/kreisgebietsreform-in-brandenburg/> (дата обращения: июль 2017).
- Franzke J.* Funktional-bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit // Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen / Edited by H. Bauer, C. Büchner, J. Franzke. Universitätsverlag Potsdam, 2013. S. 11–26.
- Franzke J.* Kommunale Gebietsreformen im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltungseffizienz // Junge Städte in ihrer Region / Edited by A. Prieb, A. von Saldern, R. Scholl. Grabsen, 2001. S. 129–147.
- Franzke J.* Kommunale Institutionenentwicklung in Ostdeutschland. Eine (Zwischen-) Bilanz nach 25 Jahren // Der gut organisierte Staat / Edited by M. Döhler, J. Franzke, K. Wegerich. Baden-Baden, 2015. S. 361–382.
- Гельдеспаринг дурч Крeисгeбeитсрeформ нe мehr глaубwүрдиг – Rегierung еrfинdet nun Argumente, um an Reform festzuhalten. 2017. URL: <http://bvb-fw-gruppe.de/impressum/9-aktuelles/presse/1229-kreisgebietsreform-rot-rote-gesichtswahrung> (дата обращения: июль 2017).

- Güllner M.* Gebietsreformen bringen Unmut // Kommunal. 2016. 23 Dezember. URL: <https://kommunal.de/artikel/gebietsreformen-umfragen/> (дата обращения: июль 2017).
- Haug P., Illy A.* Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts // Wirtschaft im Wandel. 17 (10). 2011. S. 347–355.
- Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013 / BMI. 2013. URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/jahresbericht_de_2013.html (дата обращения: июль 2017).
- Kuhlmann S., Seyfried M., Siegel J.* Wirkungen von Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg. Potsdam, 2017. URL: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf> (дата обращения: май 2017).
- Kuhlmann S., Wollmann H.* Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Eine Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, 2013. 324 s. DOI: 10.1007/978-3-658-00173-5.
- Mehrheit der Bürger hält Kreisgebietsreform Mecklenburg-Vorpommern für unsinnig. 2011. 27 August. URL: <http://www.meck-pomm-hits.de/2011/mehrheit-der-buergerhalt-kreisgebietsreform-mecklenburg-vorpommern-fur-unsinnig/> (дата обращения: июль 2017).
- OECD. Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences / Edited by I. Chatry, K. Hulbert. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: 10.1787/9789264272866-en.
- Ostrom E.* Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions // Social Science Quarterly. 1972. Vol. 53. No. 3. Pp. 474–493.
- Rösel F.* Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien // AKADEMIE ONLINE. 2017. No. 2. S. 45–49. URL: <https://www.vwa-akademie-online.de/wissenschaft-und-praxis/sparen-gebietsreformen-geld-ein-ueberblick-aktueller-studien> (дата обращения: июнь 2017).
- Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders / Edited by H. Baldersheim, L. Rose. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 288 p. DOI: 10.1057/9780230289826.
- Verwaltungsgliederung in Deutschlands am 31.12.2015 / Statistisches Bundesamt. 2017. URL: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/31122015_Jahr.html (дата обращения: август 2017).

MODERN TERRITORIAL REFORMS OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN GERMANY AND RUSSIA

E. Markvart, J. Franzke,

Emil Markvart – Doctor of Economics, Candidate of Judicial Sciences, Professor. The Russian Presidential Academy of National Economy And Public Administration, Vernadskogo avenue 82, Moscow, Russia, 119606. E-mail: postkasten2006@yandex.ru.

Jochen Franzke – Doctor of Political Sciences, Professor. University of Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482, Potsdam, Germany. E-mail: franzke@rz.uni-potsdam.de.

Abstract. The article explores theoretical approaches to the territorial reforms of local self-government developed by the European municipal science, as well as practical experience of the current stage of enlargement of municipalities in Germany (new federal states, especially Mecklenburg-Western Pomerania, Brandenburg, Thuringia) and Russia (e.g. Moscow Region). Particular attention is paid to the analysis of the arguments of supporters and opponents of enlargement, the economic, social, managerial and political effects of this process. On the basis of modern research, it is concluded that the claim of saving of budget resources as a result of consolidation of municipalities is untenable, much like the claim of a number of negative consequences from the point of view of local democracy. At the same time, negative demographic trends require enlargements of municipalities in sparsely populated areas. The article also contains a number of practical conclusions and recommendations.

Keywords: local self-government, local authorities, municipality, territorial reforms, territorial organization of local self-government, depopulation, Germany, Russia

REFERENCES

- Bobrov E.A. *On the Inadmissibility of the Emergency and Ill-Conceived Reform of Local Government in Moscow Territory*. Council under the President of the Russian Federation on Development of Civil Society and Human Rights. 2016, 16 November. Available at: <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/2663/> (accessed June 2017). (In Russian).
- Wagner J., Markwart E. Unity in Diversity of German Federal Structure: Some Theoretical Aspects. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Regional Research of Russia*, 2015, no. 1, pp. 197–214. (In Russian).
- Lyubertsy District ‘Enlarged’ to Urban District against the Wishes of Local Residents. *Regnum*, 2016, 15 December. Available at: <https://regnum.ru/news/society/2218043.html> (accessed June 2017). (In Russian).
- State Duma Deputies have Opposed Municipal Reform in the Moscow Suburbs. *MK.ru*, 2016, 30 November. Available at: <http://www.mk.ru/mosobl/2016/11/30/deputaty-gosdumy-vystupili-protiv-municipalnoy-reformy-v-podmoskove.html> (accessed June 2017). (In Russian).
- Zverintseva T. What Awaits the Local Self-Government in the Moscow Suburbs? *GosVopros*, 2016, 12 December. Available at: <http://gosvopros.ru/territory/podmoskovie/> (accessed June 2017). (In Russian).
- Zuykina A.S., Yakunina A.V. Consequences of Conversion on Municipalities in the Perm Region: The Gubakha Experience. *Modern City: Power, Governance, Economy: Collection of Scientific Papers*. Perm, 2016, pp. 156–172. (In Russian).
- Kuvshinov A. Pro-Form of Local Self-Government. *Novoe Vremya* [New Time], 2016, no. 41–42, 19 December. Available at: <https://newtimes.ru/stati/xroniki/proforma-mestnogo-samoupravleniya.html> (accessed June 2017). (In Russian).
- Makutina M. The Duma will Legalize Elimination of Settlement by Regions. *PBC*, 2017, 22 February. Available at: <http://www.rbc.ru/politics/22/02/2017/58ad8ea19a7947703aed4ba8> (accessed June 2017). (In Russian).
- Markwart E. On the Question of the Enlargement of Municipalities. The Overall Look. *Mestnoe Pravo* [Local Law], 2010, no. 3, pp. 3–8. (In Russian).
- Markwart E. Local Self-Government in Russia Facing Main Challenges of Modern Times. *Rossiyskiy Ekonomicheskii Zhurnal = Russian Economic Journal*, 2016, no. 6, pp. 3–17. (In Russian).

- Markwart E. Modern Municipality. Factory of Services or Platform for Civil Society? *Municipal Authority*, 2013, no. 3, pp. 64–68. (In Russian).
- Markwart E., Shetsov A.N. *Territorial Organization of Local Self-Government and Management of Urban Agglomerations*. Moscow, 2017, 304 p. (In Russian).
- Local Self-Government Gathered at the Congress. *Pushkino Segodnya* [Modern Pushkino], 2017, 21 February. Available at: <http://pushkino.tv/news/politika-vlast-gosudarstvo/110813/> (accessed June 2017). (In Russian).
- Moscow Suburban Officials Ignored Local Self-Government Congress. *Regnum*, 2017, 21 February. Available at: <https://regnum.ru/news/society/2241624.html> (accessed June 2017). (In Russian).
- Number of Municipalities in Russian Federation and Subjects of the Russian Federation on 1 January 2010*. Federal State Statistics Service, 2010. Available at: www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2010.xls (accessed June 2017). (In Russian).
- Number of Municipalities in Subjects of the Russian Federation on 1 January 2017*. Federal State Statistics Service, 2016. Available at: www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2017.xls (accessed June 2017). (In Russian).
- Erhardt-Maciejewski Ch. Municipal Politicians Enjoy High Prestige. Magazine *'Kommunal'*, 2017, 22 June. Available at: <https://kommunal.de/artikel/kommunalpolitiker/> (accessed July 2017). (In German).
- Erhardt-Maciejewski Ch. Reform of Landkreise (Municipal Districts) in Brandenburg // Magazine *'Kommunal'*, 2016, 6 Oktober. Available at: <https://kommunal.de/artikel/kreisgebietsreform-in-brandenburg/> (accessed July 2017). (In German).
- Franzke J. Functional Resp. Regional Reforms and Municipal Efficiency. Strong Communities in Powerful Countries. The Contribution of Functional and Territorial Reforms. Edited by H. Bauer, C. Büchner, J. Franzke. Potsdam, 2013, pp. 11–26. (In German).
- Franzke J. Municipal Reforms between Democracy and Administrative Efficiency. Young Cities in your Region. Edited by A. Prieb, A. von Saldern, R. Scholl. Grabsen, 2001, pp. 129–147. (In German).
- Franzke J. Development of Municipal Institutions in East Germany. An (Interim) Balance after 25 Years. The Well-Organized State. Edited by M. Döhler, J. Franzke, K. Wegerich. Baden-Baden, 2015, pp. 361–382. (In German).
- Money Saving by Municipal District Reform no Longer Believable – The Government is now Looking for Arguments to Maintain Reform*, 2017. Available at: <http://bvb-fw-gruppe.de/impressum/9-aktuelles/presse/1229-kreisgebietsreform-rot-rote-gesichtswahrung> (accessed July 2017). (In German).
- Güllner M. Regional Reforms Bring Displeasure. Magazine *'Kommunal'*, 2016, 23 December. Available at: <https://kommunal.de/artikel/gebietsreformen-umfragen/> (accessed July 2017). (In German).
- Haug P., Illy A. Size is Not Everything – The Efficiency of Municipal Service Provision Using the Example of Saxony-Anhalt. Magazine *'Wirtschaft im Wandel' = Economy in Transition*, 2011, no. 17 (10), pp. 347–355. (In German).
- Annual Report of the Federal Government on the Status of German Union 2013*. BMI, 2013. Available at: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/jahresbericht_de_2013.html (accessed July 2017). (In German).
- Kuhlmann S., Seyfried M., Siegel J. *Effects of Regional Reforms: State of Research and Recommendations for the State of Brandenburg*. Potsdam, 2017. Available at: <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf> (accessed May 2017). (In German).

- Kuhlmann S., Wollmann H. *Administration and Administrative Reforms in Europe. An Introduction to Comparative Administrative Researches*. Wiesbaden, 2013, 324 p. DOI: 10.1007/978-3-658-00173-5. (In German).
- The Majority of the Citizens Consider Kreiskreisreform Mecklenburg-Vorpommern as Nonsensical*, 2011, 27 August. Available at: <http://www.meck-pomm-hits.de/2011/mehrheit-der-burger-halt-kreisgebietsreform-mecklenburg-vorpommern-fur-unsinnig/> (accessed July 2017). (In German).
- OECD. *Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. Edited by I. Chatry, K. Hulbert. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: 10.1787/9789264272866-en.
- Ostrom E. Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 1972, vol. 53, no. 3, pp. 474–493.
- Rösel F. Saving Territory Reforms Money? – An Overview of Current Studies. *AKADEMIE ONLINE*, 2017, no. 2, pp. 45–49. Available at: <https://www.vwa-akademie-online.de/wissenschaft-und-praxis/sparen-gebietsreformen-geld-ein-ueberblick-aktueller-studien> (accessed June 2017). (In German).
- Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Edited by H. Baldersheim, L. Rose. New York, 2010, 288 p. DOI: 10.1057/9780230289826.
- Administrative Structure of Germany at 31.12.2015*. Statistisches Bundesamt. 2016. (In German).