

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.15838/ptd.2022.5.121.3

УДК 338.43 (571.6) | ББК 65.9

© Леонов С.Н.

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ ЗАКОНОПРОЕКТА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ»



СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ЛЕОНОВ

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН

Хабаровск, Российская Федерация

e-mail: leonov@ecrin.ru

ORCID: [0000-0001-6936-5436](https://orcid.org/0000-0001-6936-5436); ResearcherID: [V-3471-2019](https://orcid.org/V-3471-2019)

В статье с использованием общенаучных методов исследования выполнен анализ теоретических подходов к совершенствованию территориальной реформы местного самоуправления в России, заложенных в рамках прошедшего в Государственной Думе первое чтение законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Показано, что в рассматриваемом законопроекте понятие «местное самоуправление» трактуется не как форма народовластия, а лишь как форма самоорганизации граждан. Особое внимание уделяется анализу аргументов относительно укрупнения муниципальных образований, формированию одноуровневой системы местного самоуправления в Российской Федерации, сокращению числа муниципалитетов и оценке последствий предлагаемой новой системы ответственности для глав муниципальных образований. Показано, что заложенный в проект федерального закона отказ от многоуровневой системы местного самоуправления не позволяет перейти к декларируемому в законопроекте новому принципу образования органов местного самоуправления в привязке к населению, преодолеть проблемы, связанные с хроническим дефицитом местных бюджетов или устранить практику передачи полномочий между муниципальными образованиями разного уровня. Главной причиной выявленной ситуации явля-

Для цитирования: Леонов С.Н. (2022). Перспективы реформирования местного самоуправления в свете законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Проблемы развития территории. Т. 26. № 5. С. 24–38. DOI: 10.15838/ptd.2022.5.121.3

For citation: Leonov S.N. (2022). Prospects for reforming local self-government in the light of the bill “On general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority”. *Problems of Territory’s Development*, 26(5), 24–38. DOI: 10.15838/ptd.2022.5.121.3

ется слабая проработка в законопроекте вопросов экономической эффективности укрупнения (слияния) муниципалитетов. Выполненный анализ показывает, что законодательные инициативы, реализующиеся в России под лозунгом повышения эффективности функционирования местного самоуправления, в случае реализации могут привести к ослаблению данного института и усилению вертикали власти. Институт местного самоуправления после принятия законопроекта будет подвергнут дальнейшей «ползучей унитаризации», демонстрируя усиление тенденции на устранение автономности, самостоятельности и независимости российского местного самоуправления. Научная новизна работы состоит в обосновании теоретических и практикоориентированных предложений по совершенствованию социально-экономической составляющей реформы.

Местное самоуправление, муниципальные образования, территориальная реформа, органы местного самоуправления, Россия.

Введение

Реализация муниципальной реформы в России показывает, что обострение проблем реформирования местного самоуправления (МСУ) совпадает по времени с периодом пандемии коронавируса (2019–2021 гг.), принятием поправок в Конституцию РФ (2020 год), одобрением в декабре 2021 года закона о публичной власти, принятого как реакция законодательной системы на конституционные поправки 2020 года (Бухвальд и др., 2020; Ворошилов, 2021; Широков, Юркова, 2022). Наличие большого числа проблем в реализации реформы местного самоуправления зачастую порождает, как отмечается в литературе (Юркова, 2016), стремление к революционному пути их решения, возврату к «истокам», отказу от ориентации на «западную» модель местного самоуправления, к усилению тенденции централизации власти, утвердившейся, как заявляют сторонники данного подхода, в российском общественном сознании.

Представляется, что названные тезисы как минимум не бесспорны (Ковров и др., 2020; Леонов, 2021с). Мировой опыт организации местного самоуправления показывает, что не существует единой «западно-европейской» или, тем более, «западной модели» местного самоуправления. В трех наиболее значимых государствах Европы (Великобритании, Франции и Германии)

модели местного самоуправления разнятся формами организации, компетенцией, степенью централизации (Акмалова, 2001). Более того, даже в рамках одного государства, например Германии, модели могут отличаться (Исупова, Берр, 2009), а в США вообще каждый штат имеет свою модель местного самоуправления¹.

Состоявшаяся в 2020 году конституционная реформа среди изменений, связанных с политическим устройством федеральной власти и закреплением ряда социальных гарантий, непосредственно коснулась проблем местного самоуправления, декларируя, в частности, вовлечение местного самоуправления в юридически недоопределенную «единую систему публичной власти» в России². Уже одно это утверждение заставляет внести изменения в вопрос организации местного самоуправления. Требуется, как минимум, понять роль МСУ и то, как оно будет функционировать в этой «единой публичной системе власти».

Кроме того, в Государственной Думе 25 января 2022 года в первом чтении прошли обсуждения проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³, предполагающего, в случае его принятия, коренным образом реформировать российскую систему местного

¹ Кормушкина Н.В. (2010). Конституционное право зарубежных стран. М.: Институт экономики и права Ивана Кушнера. URL: <https://be5.biz/pravo/k038/index.html>

² Ст. 132, п. 3 Конституции РФ, ред. 2020 г. // Конституция России. Все редакции. URL: <http://konstitucija.ru>

³ Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

самоуправления, заложенную в свое время ФЗ-131⁴. Разработка нового законопроекта объясняется огромным количеством изменений, которые вносились и продолжают вноситься в действующий ФЗ-131, что превратило его в своеобразное нормативно-законодательное «лоскутное одеяло»⁵.

Проект нового закона, получивший в средствах массовой информации наименование «закон Клишаса – Крашенинникова», по имени его авторов, вызвал неоднозначную реакцию в обществе. В нашей статье в качестве цели обозначена научная оценка законопроекта с точки зрения влияния реформы МСУ на процессы социально-экономического развития муниципалитетов и роли населения в управлении на местном уровне.

Попытаемся выявить перспективы местного самоуправления и оценить потенциал воздействия на состояние местного самоуправления закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в случае его одобрения депутатским корпусом, рассмотрим ключевые моменты, которые должны будут определять особенности современного этапа местного самоуправления согласно положениям названного законопроекта.

Результаты исследования

Одно из главных отличий нового законопроекта от действующего (ФЗ-131) заключается в самой трактовке понятия «местное самоуправление». В первой статье

нового законопроекта, в отличие от действующего 131-ФЗ, понятие «местное самоуправление» трактуется не как форма народовластия, а лишь как форма самоорганизации граждан⁶. Подобный подход к трактовке местного самоуправления изначально конфликтует с понятием местного самоуправления, заложенным в Европейской хартии МСУ⁷, и создает угрозу низведения последнего до уровня территориального общественного самоуправления, которое, как отдельная форма самоорганизации населения по территориальному признаку, существует и в действующем законе и рассматривается в новом законопроекте о местном самоуправлении. Не случайно данное в новом законопроекте определение понятия «местное самоуправление» подвергается самой сильной критике на этапе представления отзывов на законопроект. К середине июня 2022 года по первой главе, наименьшей в законопроекте и насчитывающей всего 8 статей, было внесено свыше 50 замечаний, из которых рекомендовано к принятию 17 поправок⁸.

Одноуровневая система местного самоуправления

Большое число нареканий вызывает и новация, связанная с реформой территориальной организации местного самоуправления и, как следствие, с изменением структуры и числа действующих муниципалитетов.

Авторы законопроекта считают, что существующая система местного самоуправления, декларирующая возможность существования

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № ФЗ-131 // Информационно-правовая база «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/186367>

⁵ Только с октября 2003 года по апрель 2022 года различные дополнения в ФЗ-131 были внесены 145 нормативно-законодательными актами. И это без учета законов, которые оказывали влияние на местное самоуправление через изменение отдельных отраслевых законодательных норм.

⁶ В ст. 1 законопроекта постулируется: «Местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией РФ настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами».

⁷ Европейская хартия местного самоуправления (1985). Серии европейских договоров. № 122. 15 октября 1985 // Council of Europe. Страсбург. URL: <https://rm.coe.int/168007a105>

⁸ Пенизев М. (2022). Реформу местного самоуправления заморозят? Коммунисты настаивают на введении моратория на реформы госуправления на период спецоперации. URL: https://zakon.ru/blog/2022/6/14/reformu_mestnogo_samoupravleniya_zamorozyat_kommunisty_nastaivayut_na_vvedenii_moratoriya_na_reformy#_ftnref1

муниципальных образований 8 видов⁹, является избыточной. В результате предлагается сохранить лишь три вида муниципальных образований: городские и муниципальные округа, а также внутригородские территории городов федерального значения. В законопроекте предложено отказаться от сложных «матрешечных» конструкций (многоуровневых муниципальных образований), когда сельские и городские поселения входят в состав муниципального района, заменив их одним муниципальным образованием – муниципальным (или городским) округом.

При этом сами требования к образованию городских округов не меняются. Предлагается использовать те же критерии, которые существуют и в действующем ФЗ-131¹⁰. Другими словами, все муниципальные образования, по плотности населения не подходящие под критерии городского округа, в проекте нового закона предлагается преобразовать в муниципальные округа, которые «поглотят» муниципальные районы и входящие в них городские и сельские поселения.

Напомним, что в Конституции РФ с момента ее принятия в 1993 году до конституционной реформы 2020 года сохранялся «поселенческий принцип» организации местного самоуправления¹¹. В отличие от этого новый законопроект концентрируется на идее централизации, воплощающей концепцию единства системы публичной власти, заложенную в редакции Конституции РФ 2020 года¹².

Фактическая практика муниципально-го строительства, в ряде регионов частично

опережавшая опыт федерального регулирования и de facto состоявшая в укрупнении муниципальных образований, может получить с принятием данного законопроекта свое завершение de jure (Леонов, 2021b). Речь о том, что активизировавшийся в 2015–2017 гг. в регионах процесс реального укрупнения муниципальных образований привел к преобразованию в ряде субъектов РФ двухуровневой системы местного самоуправления, включавшей муниципальные районы с городскими и сельскими поселениями, в одноуровневую, базирующуюся только на городских округах. Например, в это время два дальневосточных субъекта Федерации сформировали одноуровневые системы местного самоуправления, базирующиеся на 9 (Магаданская область) и 18 (Сахалинская область) городских округах соответственно.

Можно выделить несколько причин стремления к укрупнению муниципальных образований. Во-первых, экономические причины, так как дисбаланс по линии «полномочия – бюджетная обеспеченность муниципалитетов» многократно становился предметом дискуссий на разных уровнях. Подобные тенденции были характерны для процессов совершенствования системы местного самоуправления в большинстве стран мира¹³. Во-вторых, триггером территориальной трансформации для российских муниципалитетов стало то, что ФЗ-87 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴

⁹ Согласно действующему федеральному закону (131-ФЗ) в российской системе местного самоуправления выделяются следующие виды муниципальных образований: сельские и городские поселения, муниципальные районы, городские и муниципальные округа, городские округа с внутригородскими районами, а также внутригородские территории городов федерального значения.

¹⁰ В ст. 2 131-ФЗ отмечается: «Городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, ... при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах».

¹¹ В ст. 131 п. 1 Конституции РФ 1993 года постулировалось, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (Конституция РФ, 1993 г. // Конституция России. Все редакции. URL: <http://konstitucija.ru>)

¹² Ст. 132, п. 3 Конституции РФ, ред. 2020 г. // Конституция России. Все редакции. URL: <http://konstitucija.ru>

¹³ Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings (2019). OECD/UCLG. URL: https://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf

¹⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814

Таблица. Динамика числа муниципальных образований в Российской Федерации по видам (на 1 января текущего года), ед.

Вид муниципального образования	2007 год	2010 год	2015 год	2021 год
ВСЕГО	24200	23907	22923	20303
в том числе				
Муниципальные районы	1793	1829	1823	1606
Городские округа	520	512	535	630
Муниципальные округа	-	-	-	100
Городские округа с внутригородским делением	-	-	-	3
Внутригородские районы	-	-	-	19
Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	236	236	267	267
Городские поселения	1732	1739	1644	1346
Сельские поселения	19919	19591	18654	16332
Составлено по: данные сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263				

с 1 мая 2019 года законодательно ввел новый вид муниципальных образований – муниципальный округ. Если до 2019 года многие субъекты РФ воздерживались создавать преимущественно сельских территориях городские округа, то юридическое закрепление понятия «муниципальный округ» сняло этот барьер. В результате уже к началу 2021 года в субъектах РФ появилось 100 муниципальных округов (табл.). Наибольшее число вновь сформированных муниципальных образований (округов) отмечалось в Пермском (18), Ставропольском (16) краях, Кемеровской (13) и Нижегородской (11) областях.

Более того, можно прогнозировать, что к 1 января 2025 года количество муниципальных округов значительно увеличится, так как одновременно с введением понятия «муниципальный округ» ФЗ-87 ввел ряд критериев «урбанизации» для городских округов, включающих требования к доле городского населения, доле площади городских территорий и плотности населения. В случае если городские округа из тех, что были сформированы из муниципальных районов в последние годы, установленным критериям не соответствуют, их следует преобразовать в муниципальные округа.

Представляется, что разработчики нового законопроекта о местном самоуправлении увидели в идущем de facto процессе укрупнения муниципалитетов более эффективную концентрацию полномочий и финансов на верхнем уровне местного самоуправления. Для облегчения финансовых взаимоотношений субъекта РФ с входящими в его состав муниципалитетами они постарались в законопроекте реализовать отмененную в редакции 2020 года конституционную парадигму о поселении как основе системы местного самоуправления в России. Не случайно в пояснительной записке к законопроекту переход на одноуровневую модель местного самоуправления они мотивируют тем, что для организации местной власти приоритетом является не территория, а привязка к населению¹⁵.

Принцип привязки к населению

Разработчики законопроекта предполагают, что отказ от многоуровневой системы местного самоуправления поможет «перейти к новому принципу образования органов местного самоуправления в привязке к населению, преодолеть проблемы, связанные с хроническим дефицитом местных бюджетов».

¹⁵ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

тов, а также избавиться от практики передачи полномочий между муниципальными образованиями от одного уровня другому»¹⁶.

К сожалению, принцип укрупнения муниципалитетов и привязки местного самоуправления к населению больше звучит как рекламный слоган, чем как реальная составляющая реформы местного самоуправления. Остается не проработанным вопрос об экономической эффективности укрупнения (слияния) муниципалитетов, данный процесс следует обосновывать не только качественными аргументами, но и количественными выкладками (Леонов, 2021а; Маркварт и др., 2022; Ivanyna, Shah, 2014).

Действительно, принцип сокращения числа муниципальных образований с конца 1960-х гг. является заметным мировым трендом¹⁷ (Fujita et al., 2000; Temple, 1994). При этом существующие (в основном положительные) оценки результатов проведенных территориальных реформ также базируются главным образом на качественном анализе экономических последствий подобных слияний.

Оценки экономической эффективности произведенных в зарубежных странах муниципальных реформ в части укрупнения муниципалитетов немногочисленны. Анализ результатов публикаций, содержащих оценки экономической эффективности произведенных в Евросоюзе и в других странах укрупнений муниципалитетов показал, что чаще всего слияния муниципалитетов инициируются и стимулируются органами государственной власти путем выделения реформируемым муниципалитетам целевых дотаций в первые годы их объединения. При этом ожидаемая экономия на административных расходах даже если и наблюдается, то перекрывается ро-

стом расходов по исполнению основных полномочий муниципалитета (на образование и здравоохранение) в силу объективных особенностей оказания публичных услуг на местном уровне. В результате аналитики делают обобщающий вывод о спорности широко распространенного аргумента в пользу муниципальных слияний – достижения экономии на масштабе (Dollery et al., 2007; Pevcin, 2017a; Pevcin, 2017b).

Отметим, что подобные выводы об экономической эффективности слияния муниципалитетов встречаются и в публикациях российских исследователей как на основе анализа зарубежных работ (Маркварт, Францке, 2017), так и в ходе оценки российской действительности¹⁸.

При оценке эффективности слияния муниципальных образований необходимо исходить из двух критериев – экономической эффективности и обеспечения доступа населения к местному самоуправлению.

При этом распространенная тенденция касается трактовки доступа к МСУ в узком, «пассивном» смысле, лишь как возможность населения получить услугу. Однако даже если не учитывать отмеченный выше факт, что выигрыш в части эффективного предоставления услуг не вполне очевиден, в процессе укрупнения муниципалитетов игнорируется второй, «активный» аспект доступа к МСУ – возможность населения непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления (Пузанов, Попов, 2017; Пузанов, 2021), поскольку в противном случае «вместо формирования активных местных сообществ по мере укрупнения выстраивается командно-административная система отношений населения и местной власти» (Бабун, 2016, с. 90).

¹⁶ Пенизев М. Доклад П.В. Крашенинникова в Государственной Думе РФ о реформе местного самоуправления: вопросов больше, чем ответов. URL: https://zakon.ru/blog/2022/01/30/doklad_pv_krashennnikova_v_gosudarstvennoj_dume_rf_o_reforme_mestnogo_samoupravleniya_voprosov_bols

¹⁷ Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences (2017). Eds. by I. Chatry, K. Hulbert. OECD Multi-Level Governance Studies. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>; Decentralization: A Sampling of Definitions (1999). UNDP. Working Paper. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.pdf

¹⁸ Озерова М. Вертикаль власти воткнется в землю // Московский комсомолец. № 28719 от 7 февраля 2022 г. URL: <https://www.mk.ru/politics/2022/02/06/nazvany-posledstviya-reformy-mestnogo-samoupravleniya-dobyut-ikonchatelno.html>

Сокращение числа муниципалитетов

По оценкам инициаторов законопроекта количество муниципальных образований, которых на сегодня в России насчитывается 20,3 тысячи, должно сократиться с принятием законопроекта вдвое¹⁹. При этом отмечается, что вопросы преобразования муниципальных образований будут находиться в ведении властей субъектов Федерации.

Отметим, что планируемое сокращение в два раза представляется слабо обоснованным, поскольку, как видно из данных таблицы, из 20,3 тысячи муниципальных образований свыше 16,3 тысячи приходится на сельские поселения. Вряд ли можно предположить, что большая часть из них сможет стать полноценными самостоятельными муниципальными образованиями. Скорее они будут «поглощены» вновь формируемыми городскими или муниципальными округами, а число муниципальных образований в этом случае может сократиться в 3–4 раза, до 5–6 тысяч, перечеркнув все надежды на организацию эффективной самоорганизации граждан в рамках рациональной функционирующей системы местного самоуправления. Напомним, что на старте реформы Минфин России насчитывал в стране лишь 5,5 тыс. местных бюджетов²⁰.

Органы местного самоуправления

Серьезных изменений действующей системы органов местного самоуправления в проекте не предусматривается. В муниципальных образованиях останутся местная администрация, представительный орган и глава муниципального образования. Изменения коснутся сроков полномочий, он должен стать общим – пять лет.

Изменяются и способы назначения главы муниципального образования. Точнее, муниципальные выборы и избрание главы муниципального образования депутатами из своего состава предполагается оставить, но конкурсный отбор, когда кандидаты на должность главы муниципального образования проходили специальный конкурс²¹, на уровне муниципальных образований планируется заменить отбором кандидатов на прямую главой субъекта РФ.

Нововведением явится и то, что глава муниципального образования, рекомендованный главой субъекта РФ, получит «смешанный» статус. Он будет возглавлять местную администрацию как «лицо, замещающее муниципальную должность», а в целях «укрепления единой системы публичной власти» будет одновременно находиться на государственной должности субъекта РФ. Механизм того, как подобная схема должна работать, к сожалению, не прописан.

Новая ответственность для главы муниципального образования

Предполагается, что высшее должностное лицо субъекта РФ будет вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта РФ, что не соответствует декларирующимся в законопроекте принципам ухода от «жонглирования» полномочиями между уровнями власти.

¹⁹ Пенизев М. Доклад П.В. Крашенинникова в Государственной Думе РФ о реформе местного самоуправления: вопросов больше, чем ответов. URL: https://zakon.ru/blog/2022/01/30/doklad_pv_krashennnikova_v_gosudarstvennoj_dume_rf_o_reforme_mestnogo_samoupravleniya_voprosov_bols

²⁰ Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации (2008) : Доклад Института экономики РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; рук. авт. кол. С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева. М. С. 18.

²¹ В процессе конкурсного отбора кандидат оценивался конкурсной комиссией, которая на уровне сельских и городских поселений формировалась 50/50 представительным органом поселения и представительным органом муниципального района. В муниципальных районах 50% членов комиссии назначались представительным органом района, а другие 50% – главой субъекта РФ.

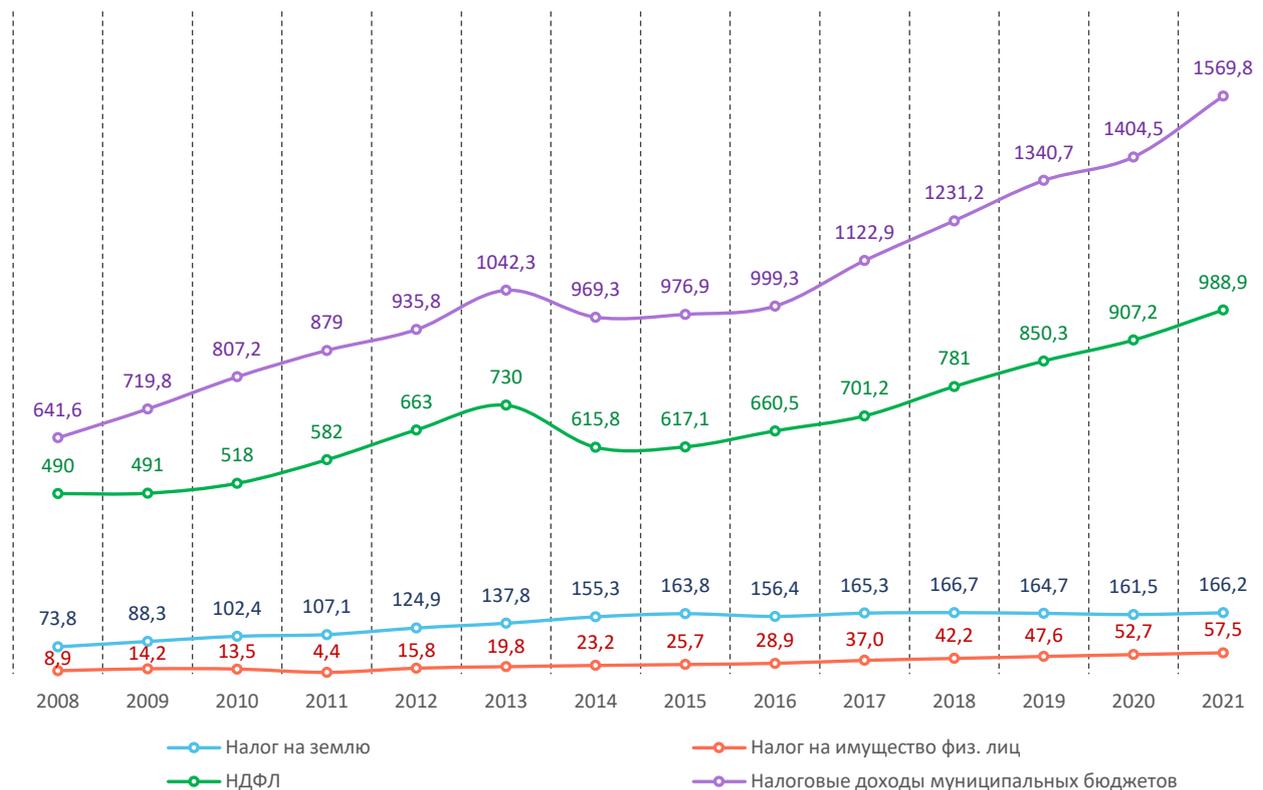


Рис. Динамика налоговых доходов местных бюджетов в целом по РФ, млрд руб.

Составлено по: Финансовые взаимоотношения с регионами и муниципальными образования (2022) / Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities> (дата обращения март 2022).

Еще одним новым основанием для отправки в отставку является систематическое недостижение неких социально-экономических показателей, конкретный перечень которых в настоящее время отсутствует. При этом сослаться на Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 года № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»²² не получится, так как в этом указе нет критериев эффективности для оценки деятельности глав муниципальных образований.

Учитывая отсутствие положений, блокирующих осуществление контроля за органами местного самоуправления со стороны органов государственной власти, а также уси-

ление ответственности органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, необходимо, как минимум, уточнить положение законопроекта о подконтрольности и подотчетности главы муниципального образования.

Стимулирование финансовых возможностей муниципальных образований особенно важно в силу хронического недофинансирования процессов муниципального развития (Левина, 2017). Большую часть налоговых доходов местных бюджетов в РФ (от 77 до 85%) формируют три налога – налог на доходы физических лиц (НДФЛ), налог на имущество физических лиц, налог на землю (рис.).

Особая роль в перераспределении налоговых доходов принадлежит налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) (Печенская-Полищук, 2020). Изначально норматив перечисления федерального НДФЛ в региональ-

²² Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68. URL: <https://base.garant.ru/400281504>

ные бюджеты составлял 10%, затем был увеличен до 20%, а в 2014 году снижен до 15%. Как видно из данных рисунка, норматив перераспределения НДСЛ значительно влияет на доходы местных бюджетов, определяя объем и структуру местных бюджетных доходов, являющихся главным источником финансирования регионального развития.

Преобладание в местных доходах российских бюджетов долевых налогов (НДСЛ) при одновременной невысокой доле местных налогов – важная особенность, отличающая российскую систему организации МСУ от зарубежных аналогов. Если в большинстве стран Европы доля местных налогов в доходах муниципальных бюджетов превышает 30–40%²³, то в РФ налог на имущество физических лиц и земельный налог, относимые к местным налогам и целиком зачисляемые в местные бюджеты, формируют менее 15% доходов местных бюджетов. Это один из самых низких показателей среди европейских стран.

В качестве целевых направлений по укреплению финансовых основ функционирования российских муниципалитетов следует совершенствовать инструменты развития доходной базы местных бюджетов. Речь идет о решенной в значительном числе зарубежных стран проблеме перераспределения НДСЛ с места работы в место проживания налогоплательщика, после изначальной уплаты налога по месту работы (Кузнецова, 2006). Следует внимательно изучить и вопрос придания статуса «местные» всей группе имущественных налогов, поскольку именно органы МСУ могут результативно влиять на их администрирование.

Высокая зависимость финансирования российских муниципалитетов от трансфертных перечислений – еще одна проблема. В настоящее время в РФ межбюджетные

трансферты формируют две трети доходов, значительно превышая долю налоговых доходов в местных бюджетах. При этом в трансфертах растет удельный вес субсидий и субвенций, а доля дотаций сокращается.

В зарубежных странах трансферты также выступают важным источником доходов местных бюджетов, но их объем в развитых европейских странах не превышает 20% бюджетных доходов муниципалитетов²⁴, а в Канаде, например, в течение 1990-х гг. доля трансфертов в доходах местных бюджетов снизилась в три раза – с 45 до 15–20% (Лексин, 2011).

То есть, в отличие от зарубежных стран, где в последние десятилетия доходные источники перераспределялись в пользу собственных доходов муниципалитетов, в России необходимо переломить тенденцию роста трансфертов в сравнении с местными налоговыми поступлениями.

Дискуссионные моменты

9 июня 2022 года группа депутатов фракции КПрФ во главе с Г.А. Зюгановым внесла в Государственную Думу законопроект²⁵, который предлагает введение моратория на проведение реформ государственного и муниципального управления, пока идет спецоперация на территории Украины. Предлагается на время спецоперации не только заморозить все законопроекты, которые уже находятся на рассмотрении Государственной Думы и так или иначе касаются действующей системы государственного и местного самоуправления, но и новые законопроекты по этой теме принимать только при условии их одобрения Президентом РФ.

В пояснительной записке к законопроекту депутаты отмечают, что реформа местного самоуправления в настоящее время,

²³ Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings (2019). OECD/UCLG. URL: https://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf

²⁴ Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles (2019). OECD/UCLG. URL: https://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf

²⁵ Законопроект № 140466-8 «Об особом порядке внесения в Государственную Думу и рассмотрения в Государственной Думе проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов, принятие которых предусматривает необходимость изменения системы и структуры органов государственной власти и органов местного самоуправления» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/140466-8#bh_note

как минимум, не реализуема в тех масштабах, в которых была задумана изначально, а в условиях спецоперации будет являться вредной для стабильности государственного и муниципального управления. В пояснительной записке подчеркивается, что «в период военной операции подобных масштаба и целей любые попытки, а тем более конкретные действия на любом из уровней публичной власти, которые могут дестабилизировать хотя бы в малейшей степени сложившуюся систему и структуру государственного и муниципального управления, очевидно скажутся негативным образом на временных интервалах достижения результатов специальной военной операции, приведут к отвлечению материальных и людских ресурсов»²⁶.

Ранее о несвоевременности кардинальных изменений в системе местного самоуправления говорила депутат Государственной Думы от фракции партии «Новые люди» Сардана Авксентьева, отмечая, что «принимала участие в работе Комитета Госдумы по госстроительству и законодательству... Еще раз высказала мнение, что сейчас не время для реформы местного самоуправления. Напомню, законопроект был внесен в декабре прошлого, 2021 года. Это была другая реальность. Сейчас людям нужна стабильная, эффективная местная власть, а не чехарда с переименованиями, укрупнениями и передачей имущества муниципалитетов»²⁷.

Можно говорить, что в Государственной Думе начинает формироваться группа «депутатов-консерваторов», предлагающих отказаться от реформы местного самоуправления в текущих условиях. Возможно, что к «консерваторам» присоединится и председатель комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Алексей Диденко

(фракция ЛДПР), который является активным критиком законопроекта, считающим, что в качестве одной из основных поправок следует рассмотреть «сохранение в тексте закона особой конституционной и институционной ценностной роли местного самоуправления как одной из основ конституционного строя. Ровно так, как сегодня это записано в первой главе Конституции Российской Федерации»²⁸.

В итоге перспективы реформы местного самоуправления в настоящее время выглядят достаточно туманно. Отсутствует единодушие по законопроекту среди депутатского корпуса, на местах муниципальные депутаты и местные главы также настроены критически в части предложений по реализации реформистских амбициозных планов.

В целом реформирование местного самоуправления в России на современном этапе содержит элементы «дежавю» с вопросами организации Земского положения 1864 года в Российской империи и его реформирования в 1890 году. Правда, в имперской России возобладало понимание необходимости сохранения земского самоуправления, и в 1890 году при подготовке новой редакции Земского положения, несмотря на отсутствие единства, а часто и антагонизм в деятельности правительственных и земских властей, земское дело не было передано в заведование правительственным органам (Коркунов, 1909).

После тридцатилетия реализации реформ местного самоуправления в современной России также наметился серьезный антагонизм в деятельности уровней власти, но к консенсусу, которого удалось достичь по данному вопросу авторам редакции Земского положения 1890 года, российские власти, к сожалению, еще не пришли.

²⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об особом порядке внесения в Государственную Думу и рассмотрения в Государственной Думе проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов, принятие которых предусматривает необходимость изменения системы и структуры органов государственной власти и органов местного самоуправления». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/140466-8#bh_note

²⁷ Публикация Сарданы Авксентьевой в Telegram. URL: <https://t.me/RealSardana/308>

²⁸ Диденко А.Н. Поселения нужно прописать в законопроекте о местной власти // Парламентская газета. 21.04.2022. URL: <https://www.pnp.ru/economics/didenko-poseleniya-nuzhno-propisat-v-zakonoproekte-o-municipalnoy-vlasti.html>

Выводы и предложения

Выполненный анализ позволяет говорить, что практические мероприятия и законодательные инициативы, реализующиеся в России под лозунгом повышения эффективности функционирования местного самоуправления, в реальности могут привести к ослаблению данного института и усилению вертикали власти, а сам институт местного самоуправления в последнее десятилетие подвергается «ползучей унитаризации». В ключевой поправке новой редакции Конституции РФ 2020 года (ст. 131) в части территориальных основ МСУ не только исчез приоритет поселенческого уровня, но появилась возможность полного его упразднения. А введение в редакцию Конституции РФ 2020 года нормы о праве органов государственной власти напрямую участвовать в формировании органов МСУ, назначать и увольнять должностных лиц местного самоуправления подрывает сам принцип организационной обособленности и самостоятельности органов местного самоуправления, постулируемый в ст. 12 Конституции РФ. Это фактически переводит ст. 12 Конституции РФ из гарантирующей нормы существования МСУ в России в разряд деклараций о наличии в стране некоей системы публичной власти, формально напоминающей местное самоуправление.

Для нивелирования выявленных негативных моментов необходимо продолжить широкое экспертное и общественное обсуждение рассматриваемого законопроекта. В числе ключевых направлений, подлежащих широкому обсуждению, целесообразно рассмотреть:

- вопросы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления путем установления соответствия доходной части местного бюджета их расходным обязательствам; введения уплаты налогов

юридическими лицами по месту нахождения предприятия или организации, а налога на доходы физических лиц – по месту жительства гражданина; введения налогообложения земельных участков, принадлежащих государству; отмены льготы по уплате земельного налога (в последующем – налога на недвижимость) юридическими лицами;

- стремление к самостоятельности местных бюджетов как правилу, а не редкому исключению; механизмы финансовой поддержки муниципалитетов должны иметь стимулирующий характер, ориентировать органы местного самоуправления на снижение дотационности местных бюджетов за счет развития экономики подведомственной им территории;

- следует проработать вопрос об экономической эффективности укрупнения (слияния) муниципалитетов, обосновав данный процесс не только качественными аргументами, но и количественными выкладками.

В законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенном в Госдуму 16 декабря 2021 года, не акцентирован главный вопрос – как будет решаться проблема стимулирования экономического развития и бюджетной обеспеченности муниципальных и городских округов. Наглядно просматривается лишь усиление тенденции на устранение автономности, самостоятельности и независимости российского местного самоуправления.

Анализ хода реформы местного самоуправления и законодательных инициатив показывает, что местное самоуправление в стране как институт публичной власти постепенно переходит в известное с советских времен государственное управление на местах, на практике превращаясь в «муниципальное управление», под которым проглядывают контуры «государственного управления в муниципальных границах».

ЛИТЕРАТУРА

- Акмалова А.А. (2001). Модели местного самоуправления. М.: Прометей. 168 с.
- Бабун Р.В. (2016). Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения. LAMBERT Academic Publishing. 124 с.
- Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А.В. (2020). Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 1. С. 51–76. URL: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10003>
- Ворошилов Н.В. (2021). Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 14. № 6. С. 141–159. URL: <https://doi.org/10.15838/esc.2021.6.78.8>
- Исупова С., Берр Х. (2009). Местное самоуправление в Германии: опыт федеральной земли Бавария // Бюджет. № 9 (81). С. 83–86.
- Ковров Э.Л., Кукушкин В.Л., Ухов А.Е. (2020). Кризис реформы местного самоуправления в России: опыт междисциплинарного анализа // Социально-гуманитарные знания. № 5. С. 185–202. URL: <https://doi.org/10.34823/SGZ.2020.5.51449>
- Коркунов Н.М. (1909). Русское государственное право. Т. II. Часть особенная / под ред. М.Б. Горенберга. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича. 748 с. URL: http://lib.lunn.ru/KP/Classiki/korkunov_1_2.pdf
- Кузнецова О.В. (2006). Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией // Казанский федералист. № 3. С. 56–67.
- Левина В.В. (2017). Особенности применения бюджетно-налоговых инструментов регулирования социально-экономического развития муниципальных образований // Известия Тульского гос. ун-та. Экономические и юридические науки. № 3-1. С. 115–127.
- Лексин И.В. (2011). Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. Т. 4. № 2. С. 99–108.
- Леонов С.Н. (2021a). Особенности реформы местного самоуправления в России // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: мат-лы VI Международной научно-практической конференции; 22–23 апреля 2021 года. М.: Государственный университет управления. С. 275–278.
- Леонов С.Н. (2021b). Структурные и финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в России. 30 лет поиска // Известия Байкальского гос. ун-та. Т. 31. № 2. С. 129–139. DOI: 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129-139
- Леонов С.Н. (2021c). Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 14. № 6. С. 160–175. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.9
- Маркварт Э.Э., Францке Й. (2017). Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. № 3. С. 40–61.
- Маркварт Э., Киселева Н., Соснин Д. (2022). Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. Т. 30. № 2. С. 95–111.
- Печенская-Полищук М.А. (2020). Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 13. № 2. С. 71–88.
- Пузанов А.С. (2021). Потенциал для развития муниципалитетов // Бюджет. № 10 (226). С. 56–59.
- Пузанов А.С., Попов Р.А. (2017). Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 3. С. 24–30.

- Широков А.Н., Юркова С.Н. (2022). МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. № 1(229). С. 70–74.
- Юркова С.Н. (2016). Модель местного самоуправления для России: дискуссионные тезисы // Мат-лы Афанасьевских чтений. № 3. М.: Изд-во Бондалетов В.В. С. 29–36.
- Dollery B., Byrnes J., Crase L. (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the South Australian rising to the challenge inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37 (1), 1–14. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592607500019>
- Fujita M., Krugman P., Venables F.J. (2000). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Ivanyina M., Shah A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*, 1–62. Available at: <https://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
- Pevcin P. (2017a). Municipal mergers: Theoretical considerations, practical evidence and potential implications. *8th International Scientific Conference «Future World by 2050»* (Croatia, Pula, 1-3rd June 2017), 31–44. Available at: https://fet.unipu.hr/_download/repository/Future_World_2050_-_Conference_Proceedings.pdf
- Pevcin P. (2017b). The evidence on the existence of economies of scale in local government units. *EBEEC Conference Proceedings, The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World, KnE Social Sciences*, 379–384. Available at: <https://knepublishing.com/index.php/Kne-Social/article/view/673>
- Temple M. (1994). *Regional Economics*. London: St. Martin's Press.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Николаевич Леонов – доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН (Российская Федерация, 680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 153; e-mail: leonov@ecrin.ru)

Leonov S.N.

PROSPECTS FOR REFORMING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE LIGHT OF THE BILL “ON GENERAL PRINCIPLES OF ORGANIZING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY”

The article uses general scientific research methods to analyze theoretical approaches to improving the territorial reform of local self-government in Russia, laid down in the framework of the first reading of the bill “On general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority”, which was held in the State Duma. We have shown that in the bill, the concept of “local self-government” is interpreted not as a form of democracy, but only as a form of citizens’ self-organization. We pay particular attention to the analysis of arguments regarding the consolidation of municipalities, the formation of a single-level system of local self-government in the Russian Federation, the reduction in the number of municipalities and the assessment of the consequences of the proposed new responsibility system for the municipalities’ heads. We have shown that the rejection of the multilevel system of local self-government, laid down in the bill, does not allow moving to the new principle of formation of local self-government authorities declared in the bill in relation to the population, overcoming problems associated with a chronic deficit of local budgets or eliminating the practice of transferring powers between municipalities of different levels. The main reason for the identified situation is the weak elaboration in the bill of the economic efficiency issues of municipalities’ integration (merger). The analysis shows that legislative initiatives

implemented in Russia under the slogan of improving the local self-government efficiency, in the case of implementation, can lead to the weakening of this institution and the strengthening of the power vertical. After the adoption of the bill, the institute of local self-government will be subjected to further “creeping unitarization” demonstrating the strengthening of the tendency to eliminate the autonomy, independence and independence of Russian local self-government. The scientific novelty of the work consists in substantiating theoretical and practice-oriented proposals for improving the socio-economic component of the reform.

Local self-government, municipalities, territorial reform, local self-government authorities, Russia.

REFERENCES

- Akmalova A.A. (2001). *Modeli mestnogo samoupravleniya* [Models of Local Government]. Moscow: Prometei.
- Babun R.V. (2016). *Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii: problemy i resheniya* [Local Self-Government in Contemporary Russia: Problems and Solutions]. LAMBERT Academic Publishing.
- Buchwald E.M., Valentey S.D., Odintsova A.V. (2020). Economic problems of federalism, regional policy and local self-government. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk=Bulletin of the IE RAS*, 1, 51–76. Available at: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10003> (in Russian).
- Dollery B., Byrnes J., Crase L. (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the South Australian rising to the challenge inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37(1), 1–14. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592607500019>
- Fujita M., Krugman P., Venables F.J. (2000). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Isupova S., Berr Kh. (2009). Local self-government in Germany: The experience of the Federal State of Bavaria. *Byudzheth*, 9(81), 83–86 (in Russian).
- Ivanyna M., Shah A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*, 1–62. Available at: <https://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
- Jurkova S.N. (2016). Model of local self-government for Russia: Discussion theses. In: *Mat-ly Afanas'evskikh chtenii*, 3 [Materials of the Afanasiev readings, 3]. Moscow: Izd-vo Bondaletov V.V. (in Russian).
- Korkunov N.M. (1909). *Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. II. Chast' osobennaya* [Russian State Law. Volume II. Special Part]. Saint Petersburg: Tip. M.M. Stasyulevicha. Available at: http://lib.lunn.ru/KP/Classiki/korkunov_1_2.pdf
- Kovrov E.L., Kukushkin V.L., Ukhov A.E. (2020). The crisis of local self-government reform in Russia: Interdisciplinary analysis. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya=Social and Humanitarian Knowledge*, 5, 185–202. Available at: <https://doi.org/10.34823/SGZ.2020.5.51449> (in Russian).
- Kuznetsova O.V. (2006). Interbudgetary relations: Parallels between Russia and German. *Kazanskii federalist=Kazan Federalist*, 3, 56–67 (in Russian).
- Leksin I.V. (2011). The specifics of the territorial organization of local government and self-government in Canada. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie=Problem Analysis and Public Administration Projection*, 4(2), 99–108 (in Russian).
- Leonov S.N. (2021b). Structural and financial aspects of local government reform in Russia. 30 Years of experience. *Izvestiya Baikal'skogo gos. un-ta=Bulletin of Baikal State University*, 31(2), 129–139. DOI: 10.17150/2500-2759.2021.31(2).129-139 (in Russian).
- Leonov S.N. (2021a). Specific features of local government reform in Russia. In: *Rol' mestnogo samoupravleniya v razvitiu gosudarstva na sovremennom etape: mat-ly VI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 22–23 aprelya 2021 goda* [The Role of Local Government in the Development of the State at the Present Stage: Materials of the 6th International Scientific and Practical Conference; April 22–23, 2021]. Moscow: Gosudarstvennyi universitet upravleniya (in Russian).

- Leonov S.N. (2021c). Financial results of the local self-government reform. Experience of the regions of the Far East. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz=Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 14(6), 160–175. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.9 (in Russian).
- Levina V.V. (2017). Features of the application of the budgetary and tax instruments of the municipal social and economic development regulation. *Izvestiya Tul'skogo gos. un-ta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki=Proceedings of the TSU. Economic and Law Sciences*, 3-1, 115–127 (in Russian).
- Markwart E.E., Franzke J. (2017). Modern territorial reforms of local self-government in Germany and Russia. *Prostranstvennaya ekonomika=Spatial Economics*, 3, 40–61 (in Russian).
- Markwart E., Kiseleva N., Sosnin D. (2022). The system of central (reference) settlements as a management tool: Theoretical and practical aspects. *Vlast'*, 30(2), 95–111 (in Russian).
- Pechenskaya-Polishchuk M.A. (2020). Instruments and principles of reallocating budgetary resources in the region. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz=Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 13(2), 71–88 (in Russian).
- Pevcin P. (2017b). The evidence on the existence of economies of scale in local government units. In: *EBEEC Conference Proceedings, the Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World, KnE Social Sciences*. Available at: <https://knepublishing.com/index.php/Kne-Social/article/view/673>
- Pevcin Primož (2017a). Municipal mergers: Theoretical considerations, practical evidence and potential implications. *Eighth International Scientific Conference "Future World by 2050"* (Croatia, Pula, June 1–3, 2017). Available at: https://fet.unipu.hr/_download/repository/Future_World_2050_-_Conference_Proceedings.pdf
- Puzanov A.S. (2021). Potential for the development of municipalities. *Byudzhet*, 10(226), 56–59 (in Russian).
- Puzanov A.S., Popov R.A. (2017). Assessment of territorial accessibility of local self-government: Economic and geographic research. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie*, 3, 24–30 (in Russian).
- Shirokov A.N., Yurkova S.N. (2022). Local self-government: Big reform or abolition? *Byudzhet*, 1(229), 70–74 (in Russian).
- Temple M. (1994). *Regional Economics*. London: St. Martin's Press.
- Voroshilov N.V. (2021). Inter-municipal cooperation in Russia: Status, problems and prospects of development. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz=Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 14, 6, 141–159. Available at: <https://doi.org/10.15838/esc.2021.6.78.8> (in Russian).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergei N. Leonov – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher, Economic Research Institute, Far Eastern Branch, RAS (153, Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, 680042, Russian Federation; e-mail: leonov@ecrin.ru)