

DOI: 10.15838/ptd.2024.4.132.4

УДК 338.43(571.6) | ББК 67.400.7

© **Леонов С.Н., Тарасенко М.Р.**

ОЦЕНКА ЛОКАЛЬНЫХ ЭФФЕКТОВ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В ХОДЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ



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)



МИХАИЛ РУСЛАНОВИЧ ТАРАСЕНКО

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Хабаровск, Российская Федерация
e-mail: sov.com.mihail@gmail.com

В работе проанализирован опыт структурной трансформации местного самоуправления. Показано, что реформа местного самоуправления идет в направлении сокращения общего числа и укрупнения муниципальных образований при отсутствии общепризнанной методики оценки последствий подобного объединения. Цель работы – обоснование методического подхода к количественной оценке последствий укрупнения муниципалитетов. Информационной базой исследования послужили официальные данные службы государственной статистики; теории и проблемы развития местного самоуправления, высказанные в работах зарубежных и отечественных ученых. Для описания структуры местного самоуправления и обоснования локальных эффектов укрупнения муниципалитетов применялись методы выборки, группировки, обобщения и сопоставления; структурно-функциональный анализ и синтез, различные приемы визуализации данных. Рассмотрены подходы к оценке экономических и социальных последствий укрупнения муниципалитетов в России и за рубежом. Показано, что при слиянии муниципалитетов

Для цитирования: Леонов С.Н., Тарасенко М.Р. (2024). Оценка локальных эффектов укрупнения муниципалитетов в ходе реформирования системы местного самоуправления: опыт Хабаровского края // Проблемы развития территории. Т. 28. № 4. С. 48–64. DOI: 10.15838/ptd.2024.4.132.4

For citation: Leonov S.N., Tarasenko M.R. (2024). Assessing local effects of municipal consolidation in the course of reforming the local self-government system: Experience of the Khabarovsk Territory. *Problems of Territory's Development*, 28 (4), 48–64. DOI: 10.15838/ptd.2024.4.132.4

нельзя ориентироваться только на экономические параметры, так как должны учитываться и социальные цели местного самоуправления – предоставление муниципальных услуг и повышение социальной активности населения в границах муниципальных образований. Выявлено, что в Российской Федерации, как и за рубежом, укрупнение муниципалитетов часто инициируется государственными органами власти при учете лишь качественных параметров, без соответствующей количественной оценки социально-экономических последствий этого процесса. Предложен и на примере Охотского муниципального округа Хабаровского края верифицирован методический подход к измерению локальных социально-экономических эффектов укрупнения муниципалитетов, учитывающий как качественные (социальные), так и количественные (экономические) параметры динамики местного самоуправления, что позволяет более осознанно обосновывать потенциальные результаты процесса муниципальных слияний. Научная новизна работы состоит в обосновании теоретических и практикоориентированных предложений по совершенствованию количественной оценки процесса укрупнения муниципальных образований в ходе реформы местного самоуправления в России.

Укрупнение муниципалитетов, муниципальное развитие, оценка эффектов укрупнения муниципалитетов.

Постановка проблемы

В качестве одного из главных направлений при решении проблемы нехватки финансовых ресурсов в процессе совершенствования местного самоуправления (МСУ) рассматривается тренд «сжатия территориальной структуры МСУ», фактически означающий сокращение числа муниципальных образований (МО) в результате их укрупнения¹ (Маркварт, Францке, 2017; Леонов, 2023с). При этом в вопросе количественной оценки социально-экономических выигрышей и потерь, возникающих у региона в процессе укрупнения муниципалитетов, ученым и практикам разных уровней власти до настоящего времени не удалось прийти к какому-либо общепризнанному консенсусу. Необходимо структурировать проблему последствий укрупнения МО, попытаться выделить и оценить локальные выигрыши и потери от этого процесса.

Эмпирический анализ литературных источников позволяет выделить основные проблемы укрупнения МО в России и зарубежных странах как с точки зрения влияния на финансовую самостоятельность МО (блок

экономических последствий), так и воздействия на активность местного населения и органов МСУ (блок социальных последствий укрупнения).

Ряд проблем-последствий, возникающих при объединении муниципалитетов, оказывается характерным для большинства стран с федеративным устройством.

Во-первых, опыт укрупнения муниципалитетов в Евросоюзе² (Pevchin, 2017a), Австралии (Dollery et al., 2007) и России (Пузанов, 2021) показывает, что процесс слияния муниципалитетов зачастую поддерживается государственными органами власти. За рубежом для этого выделяются целевые дотации реформируемым МО, а в России на первые несколько лет с момента укрупнения МО сохраняются трансферты на бюджетное выравнивание.

Во-вторых, не возросла финансовая независимость укрупненных муниципалитетов от бюджетных трансфертов (Маркварт, Францке, 2017; Качусов, 2023; Леонов, Тарасенко, 2023; Pevcin, 2017b).

В-третьих, объединение МО часто повышает издержки оказания услуг в отдаленных

¹ Making decentralization work: A handbook for policy-makers (2019). OECD Multi-Level Governance Studies. 19 March. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>; 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; Multi-Level governance reforms: Overview of OECD country experiences (2017). Eds. by I. Chatry, K. Hulbert. OECD Multi-Level Governance Studies. 15 May.

² Multi-Level governance reforms: Overview of OECD country experiences (2017). Eds. by I. Chatry, K. Hulbert. OECD Multi-Level Governance Studies. 15 May.

населенных пунктах укрупненных муниципалитетов, что в России ведет к сокращению количества и доступности социальных услуг и сильно ухудшает качество жизни сельских жителей в рамках большого вновь созданного муниципалитета³ (Кривоносова, 2021; Пузанов, 2021).

В-четвертых, объективные особенности предоставления публичных услуг на местном уровне часто приводят к тому, что «эффект масштаба» если и возникает, то лишь при укрупнении небольших и мелких муниципалитетов (Маркварт, Францке, 2017; Dollery et al., 2007; Pevcin, 2017a).

Наряду с вышеназванными проблемами отмечаются специфические российские последствия укрупнения МО:

- низкое качество управления региональными финансами, сохраняющееся в ряде муниципалитетов и после укрупнения, как результат растущего на муниципальном уровне кадрового дефицита, осложняющегося проблемой закрепления персонала (Гоцко, 2023; Химочка, 2018);

- завышенные ожидания от экономии средств местных бюджетов по зарплате депутатов; это объясняется тем фактом, что большинство депутатов в поселенческих муниципалитетах работает без оплаты, на общественных началах, формируя пул «ЛОМов» (лидеров общественного мнения) (Гоцко, 2021);

- отсутствуют количественные расчеты социально-экономических эффектов укрупнения (Гоцко, 2023; Леонов, 2024).

Результаты выполненного эмпирического анализа свидетельствуют о необходимости построения комплексного теоретического подхода к обоснованию количественных оценок экономических и социальных последствий укрупнения МО. Для России это крайне важный вопрос, т. к. принимаемые решения об объединении МО оказывают прямое влияние на население муниципальных образований. Важно уже на начальном этапе подготовки к объединению муници-

палитетов структурировать потенциальные выигрыши и возможные недочеты процесса укрупнения.

Информационной базой исследования выступают официальные данные Федеральной службы государственной статистики; теории и проблемы становления МСУ, высказанные в работах зарубежных и отечественных ученых; нормативно-правовые акты организации реформы МСУ в России, ее субъектах и муниципалитетах. Для описания структуры МСУ и обоснования локальных эффектов укрупнения МО применялись методы выборки, группировки, обобщения и сопоставления; структурно-функциональный анализ и синтез, различные приемы визуализации данных.

Методический подход к организации учета потенциальных социально-экономических последствий укрупнения муниципалитетов должен учитывать ограничения, свойственные теоретической дилемме МСУ:

- обеспечение максимальной приближенности (доступности) местных органов власти к жителям («власть ближе к населению»);

- создание финансовых условий для рациональной организации самого процесса МСУ («максимальная экономия издержек при функционировании МСУ»).

Попытка построения МСУ при условии соответствия двум вышеназванным требованиям показывает серьезное противоречие, затрудняющее их одновременное использование для организации эффективного МСУ. Удовлетворение первого требования ориентирует на создание мелких муниципалитетов, так как мировой опыт показал, что только в небольших МО возможно активное взаимодействие местной власти и населения. Ориентация на второе требование ведет к минимизации затрат на функционировании МСУ, что возможно при создании больших муниципалитетов. Как первое, так и второе требование в чистом виде недостижимо. Фактически решить данную дилемму можно только при построении рациональной си-

³ Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека принял рекомендации по итогам специального заседания «Права граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы». URL: https://www.president-sovet.ru/presscenter/news/cpch_prinyal_rekomendatsii_po_itogam_spetsialnogo_zasedaniya_pravo_grazhdan_na_uchastie_v_mestnom_sa

стемы МСУ в процессе поиска баланса обоих требований (Маркварт, Швецов, 2017).

На практике дилемма «близость к власти или экономия издержек» может быть разрешена в рамках комплексного подхода, учитывающего последствия укрупнения МО по двум блокам, с применением двух критериев – финансово-экономического и социального.

По блоку оценки экономических последствий изменения территориальной структуры следует ориентироваться на количественную оценку финансово-экономических, главным образом бюджетных, эффектов от укрупнения муниципалитетов. Блок социальных последствий укрупнения МО требует количественной оценки социальных эффектов в части изменения степени рационального доступа населения к организации МСУ на конкретной локальной территории (степень транспортной доступности населения к власти).

Изучение зарубежного⁴ (Vaba, Asami, 2020) и российского⁵ (Маркварт, Соснин, 2018; Пузанов, 2021; Леонов, 2023b) опыта анализа результатов реформы МСУ позволило сформировать ряд показателей для оценки как ретро, так и прогнозной динамики укрупнения МО. Важным посылом при этом становится тот факт, что каждый анализируемый показатель связан с определенной гипотезой о влиянии на него структурной реформы МО.

Экономические последствия изменения территориальной структуры МСУ фиксируются динамикой показателей состояния местного бюджета (структурой налоговых, доходов и расходов бюджета в целом, на

душу населения, на персонал органов МСУ); совокупными расходами на организацию реформы (затраты на референдум, публичные слушания, если таковые были), а также бюджетными трансфертами, связанными с преобразованиями в МО⁶.

Экономические расчеты потенциальных последствий от укрупнения МО следует дополнить социальными оценками последствий для жителей укрупненных муниципалитетов – возможности участия в местном самоуправлении и доступа к муниципальным услугам (Маркварт, Соснин, 2018; Пузанов, 2021; Качусов, 2023). Поскольку одна из принципиальных задач организации местного самоуправления – обеспечение доступа населения к местному самоуправлению, то важнейшим компонентом доступа населения к МСУ является территориальная доступность.

Мы придерживаемся подхода сотрудников Фонда «Институт экономики города», которые трактуют понятие «территориальная доступность» следующим образом: «обеспечение для всех граждан равных возможностей как регулярно получать предоставляемые органами местного самоуправления услуги, так и непосредственно участвовать в осуществлении МСУ» (Пузанов, Попов, 2017; Пузанов, 2021). Под последним понимается возможность посещать муниципальные выборы, собрания и конференции, публичные слушания, иные мероприятия, организуемые органами местного самоуправления и предполагающие вовлечение общественности.

Критерий территориальной доступности включает в себя три составляющих: границы

⁴ 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; Multi-Level governance reforms: Overview of OECD country experiences (2017). Eds. by I. Chatry, K. Hulbert. OECD Multi-Level Governance Studies. 15 May.

⁵ Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека принял рекомендации по итогам специального заседания «Права граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы». URL: https://www.president-совет.ru/presscenter/news/cpch_prinyal_rekomendatsii_po_itogam_spetsialnogo_zasedaniya_pravo_grazhdan_na_uchastie_v_mestnom_sa; Зуйкина А.С. (2018). Местное самоуправление: от стихийной практики укрупнения к разработке подхода по совершенствованию муниципальной территориальной организации (по мат-лам Пермского края): регион. доклад в рамках проекта КГИ «Муниципальная карта России: точки роста» // Комитет гражданских инициатив. URL: <https://drive.google.com/file/d/1jz4prhhjhpfy5laeoshqkszl8pyu0hw/view>

⁶ Отметим, что обольщаться последним не следует, так как через два-три года суммы трансфертов могут быть секвестированы, как это, например, произошло с доходами бюджетов муниципальных округов в Алтайском крае (Капустян и др., 2022).

доступности (от какой до какой точки), доступность по конкретным транспортным путям (железнодорожные, автомобильные, водные) и пределы доступности (конкретные пороговые значения параметров доступности, превышение которых означало бы затрудненную и критическую транспортную доступность) (Пузанов, Попов, 2017).

Расчеты сотрудников Фонда «Институт экономики города» свидетельствуют, что те субъекты РФ, где поселенческий уровень МСУ был представлен слабо или полностью отсутствовал, на общероссийском фоне показали сильно сниженную доступность МСУ для населения по всем параметрам. Наиболее сложная ситуация в отношении критической транспортной доступности отмечалась в регионах, где вообще отсутствовал поселенческий уровень муниципалитетов⁷. Фактически исследования Фонда показывают, что следует осторожно подходить к оценке последствий укрупнения МО для населения ввиду высокой вероятности прямого отчуждения значительной части населения от участия в МСУ как результат укрупнения МО.

Как следствие, на втором этапе принятия решения об укрупнении необходимо учитывать потенциальные проблемы транспортной доступности, которые могут возникнуть у населения региона после укрупнения муниципалитетов и появления нового административного центра МО. Вопрос осложняется тем, что в российских условиях повсеместное соблюдение принципа «равный доступ населения к МСУ» демпфируется крайней неравномерностью системы расселения.

Попытаемся верифицировать тенденции, рассмотренные выше, и количественно оценить результаты укрупнения муниципалитетов на уровне субъектов Федерации конкретного макрорегиона. Подобный подход объясняется особенностями территориальной организации МО в различных субъектах РФ разных федеральных округов. В качестве модельного региона в работе выбран

Дальний Восток (ДВ), поскольку этот регион рассматривается федеральным центром в качестве своеобразной экономической лаборатории России. На примере муниципалитетов ДВ попытаемся понять причины сложившейся здесь территориальной структуры МСУ и оценить потенциальные эффекты и потери от структурной трансформации региональной системы МСУ.

Особенности территориальной организации дальневосточных муниципалитетов в значительной мере определяются спецификой дальневосточных субъектов РФ, которые в целом заметно выделяются среди российских регионов и по площади, и по плотности населения. «Среднее» дальневосточное МО крупнее «среднего» российского муниципалитета по площади в 6,6 раза, а по плотности населения – в 11,2 раза меньше. Плотность населения «среднего» дальневосточного МО составляет менее 1,2 чел./км². Причем чем севернее находится муниципалитет, тем четче данная закономерность. Отдельные дальневосточные муниципальные образования по площади в разы превосходят среднеевропейские страны, имея при этом население на 3–4 порядка меньшее.

Изменение территориальной структуры МСУ на Дальнем Востоке России в целом следовало за общероссийскими тенденциями. Динамика процесса укрупнения дальневосточных муниципалитетов и перехода с двухуровневой (муниципальные районы – городские и сельские поселения) на одноуровневую систему МСУ (городские или муниципальные округа), представлена в *табл. 1*.

Как видно из данных табл. 1, на Дальнем Востоке за анализируемый период достаточно активно реализуется переход к одноуровневой системе местного самоуправления. Отход от двухуровневой системы МСУ в РФ начался в 2017 году, когда компактность, шаговая доступность и преобладание городского населения перестали считаться критериями, которым должен соответствовать городской округ (ГО). Это позволило

⁷ Например, Магаданская область с ее одноуровневой системой МСУ, которая до 2023 года включала 9 городских округов, трансформировавшихся в 2024 году в 8 муниципальных округов и городской округ Магадан, являлась аутсайдером среди субъектов Федерации по доле населения, проживающего в зонах с затрудненной и критической транспортной доступностью МСУ для населения.

Таблица 1. Типы муниципальных образований на ДВ России, 2007–2024 гг. (на начало года)*

Регион	2007 год			2022 год			2024 год		
	МР	ГО	МО	МР	ГО	МО	МР	ГО	МО
Дальний Восток	179	54	-	146	66	18	130	58	42
Приморский край	22	12	-	13	12	9	6	12	16
Хабаровский край	17	2	-	17	2	-	16	2	1
Забайкальский край	31	4	-	29	4	2	23	4	8
Камчатский край	11	3	-	10	3	1	9	3	2
Амурская область	20	9	-	14	9	6	13	9	7
Магаданская область	8	1	-	-	9	-	-	1	8
Сахалинская область	2	17	-	-	18	-	-	18	-
Республика Саха (Якутия)	34	2	-	34	2	-	34	2	-
Республика Бурятия	21	2	-	21	2	-	21	2	-
Чукотский автономный округ	8	1	-	3	4	-	3	4	-
Еврейская автономная область	5	1	-	5	1	-	5	1	-

Условные обозначения: МР – муниципальный район; ГО – городской округ; МО – муниципальный округ.
* Статистика по числу и структуре муниципалитетов в РФ публикуется Росстатом с 2007 года, когда вступил в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации организации местного самоуправления в РФ».
Составлено по: Формирование МСУ в РФ. URL: rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263

начать процесс преобразования территорий в городские округа. В результате на ДВ появились два субъекта Федерации, полностью состоящие из ГО (Магаданская область – из 9, Сахалинская область – из 18).

За 2007–2024 гг. число муниципальных районов на ДВ сократилось на 49 ед., главным образом за счет преобразования муниципальных районов в одноуровневые городские и муниципальные округа⁸. Общее сокращение числа муниципальных образований в ДФО шло за счет муниципалитетов второго уровня: число городских поселений за это время уменьшилось на 73, сельских – на 226 ед. (Леонов, 2023b).

Очередной этап реформирования структуры МО на ДВ связан с введением в 2019 году в базовый закон о местном самоуправлении⁹ нового вида муниципального образования (муниципальный округ). Это обо-

сновало очередные изменения территориальной структуры МСУ, утвердив отход от двухуровневой системы. Как видно из табл. 1, процесс укрупнения МО в последние два года в сравнении с 15-летним предыдущим периодом значительно ускорился. Если за рассматриваемый период в целом число МР на ДВ сократилось на 49 ед., а за два последних года – на 16, то число муниципальных округов, составлявшее в 2022 году 18 ед., увеличилось к началу 2024 года в 2,3 раза (до 42 ед.). В мае 2024 года в Хабаровском крае к созданному в 2023 году Охотскому муниципальному округу добавился Бикинский муниципальный округ¹⁰, самый южный и самый маленький по территории регион края.

Хотя в обществе существует понимание необходимости при обосновании укрупнения муниципалитетов формально опираться на количественные выкладки в части

⁸ Только в первой половине 2020 года на Дальнем Востоке в муниципальные округа были преобразованы Алеутский район на Камчатке, 2 района в Амурской области (Белогорский и Ромненский), 5 районов в Приморском крае (Лазовский, Октябрьский, Тернейский, Хорольский и Ханкайский).

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021 № 492-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ О преобразовании поселений, входящих в состав Бикинского муниципального района Хабаровского края, путем их объединения во вновь образованное муниципальное образование Хабаровского края и наделении его статусом муниципального округа: Закон Хабаровского края от 23 мая 2024 г. № 495.

оценки экономических выигрышей или потерь от слияния МО (Капустян и др., 2022; Барабаш, Леонов, 2023), вопрос о количественной оценке экономических и социальных последствий подобного изменения числа и размеров дальневосточных муниципалитетов активно не дискутировался.

На практике, как мы отмечали выше, для количественной оценки экономических и социальных последствий изменения числа и размеров муниципалитетов требуется соблюдение двух критериев: учет экономической эффективности решения о слиянии, с одной стороны, и оценка соци-

альных результатов при изменении степени рационального доступа населения к организации МСУ на конкретной локальной территории – с другой.

Высказанные теоретические предположения требуют соответствующей верификации.

Основные результаты и дискуссия

В мае 2023 года в структуре муниципальных образований Хабаровского края был образован первый муниципальный округ – Охотский (рис.).

Отметим, что в пояснительной записке к указанному законопроекту не были отраже-

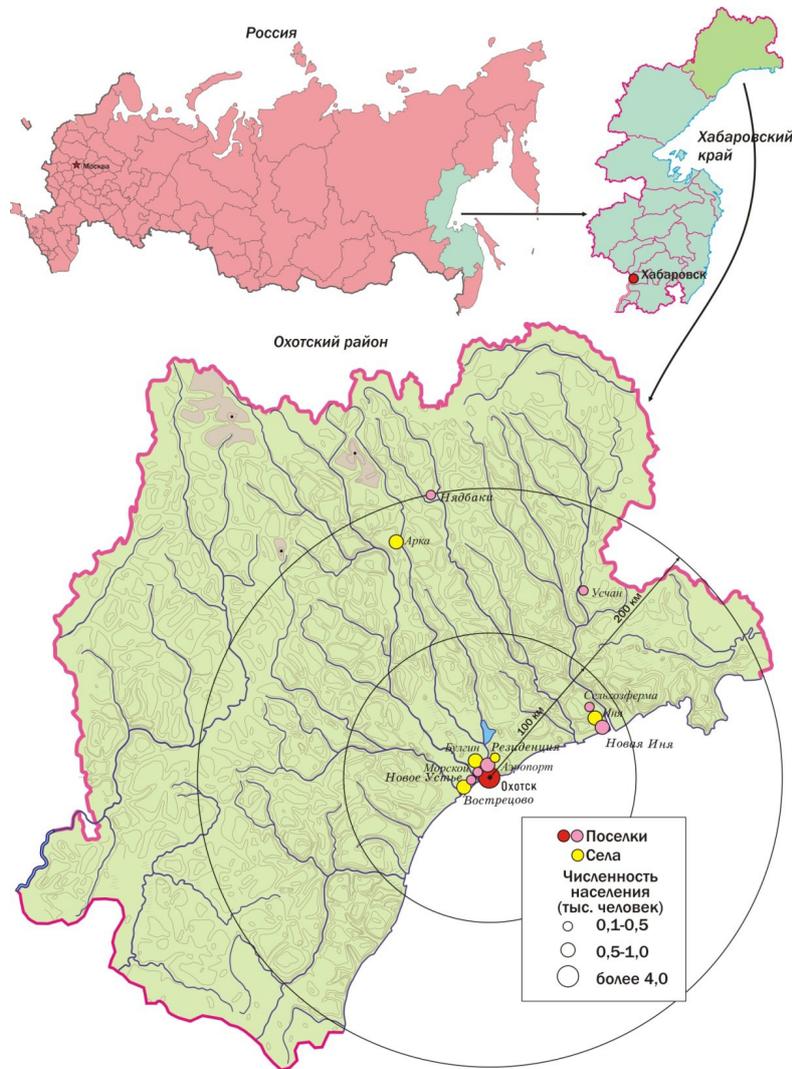


Рис. Территориальная структура Охотского района Хабаровского края

Источник: составлено В.Д. Хижняком по данным авторов.

Таблица 2. Характеристика поселений Охотского муниципального района, 2023 год

Наименование поселения	Расстояние до поселений от центра района				Основной вид деятельности
	0–10 км	более 30 км	более 60 км	более 120 км	
ГП рабочий поселок Охотск					Добыча и переработка водных биоресурсов
СП Аркинское				Арка	Оленеводство, добыча рыбы, охотпромысел
СП Булгинское		Аэропорт			Деятельность аэропортовая
		Булгин			Добыча и переработка водных биоресурсов
СП село Вострецово			Вострецово		Добыча и переработка водных биоресурсов
СП Инское			Иня		Добыча и переработка водных биоресурсов
			Новая Иня		
				Нядбаки	ЛПХ оленеводов
				Усчан	ЛПХ оленеводов
СП поселок Морской		Морской			Добыча и переработка водных биоресурсов
СП поселок Новое Устье		Новое Устье			Добыча и переработка водных биоресурсов
СП Резидентское	Резиденция				Добыча руд драгоценных металлов
Численность населения, чел.	3300	1202	976	606	-
% от населения района	54,2	19,8	16,0	10,0	-
Транспортная доступность административного центра	Комфортна	Допустима	Затруднена	Критическая	-

Условные обозначения: ГП – городское поселение; СП – сельское поселение.
* Согласно классификации, предложенной сотрудниками Фонда «Институт экономики города» (Пузанов, Попов, 2017; Пузанов, 2021).
Составлено по: Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>; Паспорт Охотского муниципального района – 2023. URL: <https://admokhotsk.khabkrai.ru/Deyatelnost/Investicionnaya-deyatelnost/Investicionnyj-pasport-rajona>

ны причины формирования нового муниципального округа¹¹.

На основании принятого закона все поселения Охотского муниципального района были объединены в муниципальный округ, органы МСУ поселений и района упразднены. До 1 января 2024 года установлен переходный период, в течение которого сформированы органы МСУ нового муниципального образования.

Охотский муниципальный округ стал пилотной территорией Хабаровского края в вопросах перехода на одноуровневую модель организации местного самоуправления, где на практике осуществляется отработка особенностей преобразования муниципального района в муниципальный округ. Поскольку Охотский район на данный момент располагает определенным «опытом» функционирования в ранге муниципального округа,

попытаемся проанализировать ситуацию его трансформации в муниципальный округ и верифицировать положения методики оценки результатов этой трансформации.

Охотский округ расположен на севере Хабаровского края. Это один из крупнейших по площади (159 тыс. км²) и наименее заселенных регионов края. Регион по площади в 1,4 раза превышает Болгарию, а по населению – более чем в тысячу раз ее меньше (6,08 тыс. жителей против 6,5 млн населения Болгарии). Плотность населения в регионе составляет 0,04 чел./км², что в три раза ниже крайне невысокой дальневосточной плотности населения (1,2 чел./км²). Население размещено по территории дисперсно и концентрируется в восьми поселениях. Свыше 54% населения проживает в административном центре, рабочем поселке Охотск (табл. 2).

¹¹ О преобразовании поселений, входящих в состав Охотского муниципального района Хабаровского края, путем их объединения во вновь образованное муниципальное образование Хабаровского края и наделении его статусом муниципального округа: Закон Хабаровского края от 26 мая 2023 г. № 399. URL: <http://www.duma.khv.ru/Monitoring5>

Охотский район относится к районам Крайнего Севера, к несельскохозяйственным территориям с низкой среднегодовой температурой и в основном непригодными для сельского хозяйства землями, что не позволило сформировать на территории района сельскохозяйственный комплекс. Основу экономики формируют добыча полезных ископаемых (золото, серебро, бурый уголь), добыча рыбы и морепродуктов (более 20% краевой добычи). По заготовкам пушнины район занимает первое место в крае¹².

Численность занятых на 1 июля 2023 года составила 4600 чел. (по данным предприятий), или 76% от общей численности населения района. При этом свыше 2000 чел. (около 50% экономически активного населения района) заняты в сфере малого бизнеса¹³.

Как видно из данных табл. 2, свыше четверти населения региона (26%) проживает в труднодоступных местностях, крайне удаленных от административного центра.

Изменение реакции многих из этих факторов следует учитывать в процессе оценки потенциальных выгод или потерь для муниципального образования при его укрупнении (объединении с другими муниципалитетами).

Оценка потенциальных «бюджетных выигрышей» является важным элементом в системе показателей эффектов территориальных преобразований. Она должна учитывать соотношение затрат на решение вопросов МСУ до и после объединения (укрупнения) МО в части роста налоговых и неналоговых доходов в результате увеличения (объединения) муниципалитета; динамики состояния трансфертов из вышестоящих бюджетов; расходов на содержание депутатского корпуса, оптимизацию расходов на управленческий персонал и организацию выборов.

На этом этапе следует проверить спорную, на наш взгляд, гипотезу о положительном влиянии процесса укрупнения муниципалитетов на рост доходов местного бюджета. Представляется, что данная гипотеза не имеет должного теоретического обоснования, поскольку фактически, опираясь на положения Бюджетного кодекса РФ, следует говорить о совпадении показателей доходов и расходов консолидированного бюджета муниципального района и создаваемого на месте района муниципального округа¹⁴.

Для верификации высказанного предположения проанализируем состояние консолидированного бюджета Охотского муниципального района (2023 год, факт) и плановых показателей одноименного муниципальному округу (2024–2026 гг.; табл. 3).

Оптимизация территориальной структуры в бюджетном (ресурсном) ключе дает довольно скромный результат. Структура налоговых доходов муниципального района и плановые показатели доходов муниципального округа на 2024–2026 гг. практически не изменилась. Налоговые доходы составляют в доходах муниципального образования 14,6–17,0%, доля безвозмездных поступлений за период колеблется между 80,0–81,8%.

В налоговых доходах преобладают доли налогов, особенно налог на доходы физических лиц (НДФЛ), составляющий 72,5–73,9%, а доля местных налогов, к которым традиционно относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц, полностью зачисляемые в местный бюджет, на протяжении всего анализируемого периода составляет мало значимые 1,5–1,7% налоговых доходов муниципального образования. Ежегодные темпы прироста налоговых доходов (3,1–6,2%) ниже уровня плановой инфляции.

¹² Доля района в краевых объемах добычи (2022 год) составила 3,1 т золота, или 27% (2-е место в крае); 8,2 т серебра – 81% (1-е место в крае) // Инвестиционный паспорт Охотского муниципального района за 9 месяцев 2023 года. URL: <https://admokhotsk.khabkrai.ru/Deyatelnost/Investicionnaya-deyatelnost/Investicionnyj-pasport-raiona>

¹³ Основные сферы деятельности малого бизнеса в районе: торговля, рыбодобыча, транспорт, сельское хозяйство, производство хлебобулочных изделий, общественное питание.

¹⁴ Ориентируясь на ст. 15 Бюджетного кодекса РФ, которая постулирует, что бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов), образуют консолидированный бюджет муниципального района, следует признать, что основные показатели бюджета муниципального округа можно отождествлять с аналогичными показателями консолидированного бюджета муниципального района. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702

Таблица 3. Структура доходов консолидированного бюджета Охотского муниципального района и плановых доходов Охотского муниципального округа, млн руб.

Показатель	Муниципальный район (факт)	Муниципальный округ (план)		
	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год
Всего налоговые доходы, в т. ч.	360,3	382,6	394,5	416,3
Налог на доходы физических лиц	272,8	277,5	288,8	307,5
Доходы от уплаты акцизов	7,1	8,2	8,4	11,3
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	14,7	20,6	20,6	20,6
Единый сельскохозяйственный налог	47,2	57,6	57,6	57,6
Доходы по патентному налогу	3,1	3,3	3,4	3,5
Налог на имущество физических лиц	0,7	0,97	0,98	1,0
Транспортный налог	8,3	7,7	7,8	7,9
Земельный налог	4,8	5,6	5,8	5,8
Государственная пошлина	1,5	1,0	1,05	1,1
Всего неналоговых доходов, в т. ч.	89,6	63,8	63,3	64,2
Доходы, получаемые в виде арендной платы	33,2	31,2	31,2	32,0
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	1,2	1,7	1,3	1,4
Доходы от продажи земельных участков	0,6	0,2	0,2	0,2
Всего безвозмездных поступлений, в т. ч.	2025,8	2051,4	2025,1	1960,5
Дотации бюджетам муниципалитетов на выравнивание бюджетной обеспеченности	30,4	45,6	57,6	-
Иные дотации бюджетам МО на частичную компенсацию расходов местных бюджетов на оплату труда и ЖКУ	452,6	535,2	507,2	549,0
Субсидии бюджетам на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование	6,3	6,6	6,6	6,6
Субвенция бюджетам МО на выполнение передаваемых полномочий субъектов РФ	1076,1	1031,4	1032,5	1033,3
Субвенция бюджетам МО на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство педагогам школ	15,7	15,7	15,7	15,7
Субвенции на компенсацию части родительской платы за ребенка в муниципальных дошкольных учреждениях	4,3	4,3	4,7	4,7
Всего доходов	2475,7	2497,9	2482,9	2441,0

Составлено по: О бюджете Охотского муниципального округа Хабаровского края на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 гг.: Решение Собрании депутатов Охотского муниципального округа Хабаровского края от 27 декабря 2023 г. № 64; О бюджете Охотского муниципального района Хабаровского края на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 гг.: Решение Собрании депутатов Охотского муниципального района Хабаровского края от 23 декабря 2022 г. № 65.

Мы уже отмечали, что в обосновании законопроекта о преобразовании Охотского муниципального района в муниципальный округ не анализировались причины формирования нового муниципального образования. Обычно такой подход свойственен ситуации, когда процесс трансформации МО поддерживается государственными органами. Для поддержки государственные органы зарубежных стран часто используют целевые дотации (Dollery et al., 2007; Pevchin, 2017a).

В России, как и в случае Охотского муниципального округа, на несколько лет сохраняются объемы трансфертов, направляемых на бюджетное выравнивание (Пузанов, 2021). Как видно из данных табл. 3, величина дотаций на эти цели в бюджете Охотского округа заложена только на два плановых года, но со значительным превышением уровня 2023 года (30,4 млн руб.): 45,6 и 57,6 млн руб. на 2024–2025 гг. соответственно. Если же не учитывать прирост трансфертов на выравнивание

Таблица 4. Число депутатов в Охотском муниципальном районе и округе

Депутатский корпус	Муниципальный район		Муниципальный округ	
	число депутатов	в т. ч. на постоянной (оплачиваемой основе)	число депутатов	в т. ч. на постоянной (оплачиваемой основе)
Собрание депутатов муниципального образования	15	1	15	1
Советы депутатов поселений муниципального района	59	1	-	-
в том числе:				
Городское поселение «Рабочий поселок Охотск»	10	1	-	-
7 сельских поселений муниципального района, по 7 депутатов в каждом поселении	49	-	-	-
Всего	74	2	15	1
Составлено по: Устав Охотского муниципального района Хабаровского края от 16 мая 2005 года № 46 // Собрание депутатов Охотского муниципального района Хабаровского края (недействующий); Об утверждении Устава Охотского муниципального округа Хабаровского края: Решение Собрания депутатов Охотского муниципального округа от 30 ноября 2023 года № 54. URL: https://admokhotsk.khabkrai.ru/o-rajone/ustav-rajona/118				

бюджетной обеспеченности в 2024 и 2025 гг., то общая сумма доходов бюджета Охотского муниципального округа сможет уже с 2024 года ежегодно «прирастать» отрицательным темпом (-0,6%)–(-1,7%).

Не удастся подтвердить популярный тезис о сокращении расходов местного бюджета на содержание депутатского корпуса в результате объединения муниципальных образований и трансформации муниципального района в муниципальный округ.

Сокращение числа муниципальных депутатов в случае Охотского муниципального округа не приведет к значительному сокращению бюджетных расходов, так как из 74 депутатов муниципального района лишь два работали на постоянной, оплачиваемой основе (табл. 4).

Более того, следует ожидать роста расходов местного бюджета, так как в администрации округа планируется создать отдел с финансированием сотрудников из бюджета муниципального округа. Решением Собрания депутатов¹⁵ в структуру администрации Охотского округа введен отдел по работе с территориями, включающий 4 сектора: сектор по управлению Инской территорией (расположен на территории п. Новая

Иня), сектор по управлению Аркинской территорией (расположен на территории с. Арка), сектор по управлению территориями с. Булкин, п. Аэропорт и п. Морской (расположен на территории с. Булкин) и сектор по управлению территориями с. Вострцево и п. Новое Устье (расположен на территории с. Вострцево).

Тем не менее следует отметить два несомненных экономических выигрыша от укрупнения муниципалитетов в процессе трансформации Охотского муниципального района в муниципальный округ. Первый находится на стороне краевых органов власти, для которых трансформация муниципального района в округ снижает остроту проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности ввиду сокращения числа МО. Второй выигрыш от укрупнения МО находится на стороне администрации вновь созданного муниципального округа и позволяет ей, опираясь на формально больший по объему муниципальный бюджет, подавать заявки на получение территориальных грантов и участие в региональных программах социально-экономического развития с более высокой вероятностью успеха.

¹⁵ Решение Собрания депутатов Охотского муниципального округа Хабаровского края от 27 декабря 2023 г. № 76. URL: <https://admokhotsk.khabkrai.ru/Rukovodstvo/Administraciya/Struktura-administracii>

Социальные последствия укрупнения для МСУ

Оценка изменения структуры администрации и численности депутатского корпуса имеет не только экономические, но и социальные последствия. Экономические оценки связаны с сокращением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности утрачиваемых МО и с изменением динамики расходов местного бюджета на содержание администрации и депутатского корпуса, а социальные учитывают рост (снижение) социальной активности местного населения.

Резкое сокращение числа депутатов, фактически не сказывающееся, как показано выше, на сокращении расходов на содержание депутатского корпуса, может, тем не менее, иметь серьезные социальные последствия для процесса организации МСУ на локальном уровне, резко сокращая число лидеров общественного мнения (ЛОМов). Последние ранее работали депутатами без специальной оплаты, но активно отстаивали интересы населения конкретной локальной

местности. Насколько полно и активно смогут отстаивать интересы населения округа, проживающего в восьми поселениях, всего 15 депутатов муниципального округа, остается вопросом.

Важнейшей социальной задачей организации МСУ является обеспечение доступа населения к местному самоуправлению, а территориальная транспортная доступность выступает важнейшим компонентом этого доступа. В условиях Охотского муниципального округа строгое повсеместное соблюдение принципа равного доступа населения к МСУ ограничивается крайне неравномерной структурой системы расселения, а также крайне низким качеством и количеством дорог в регионе (табл. 5).

Укрупнение муниципальных образований, как и трансформация двухуровневых (муниципальные районы) в одноуровневые (округа) муниципальные образования, может резко ухудшить транспортную доступность МСУ для населения, которая в значительной мере зависит от состояния

Таблица 5. Автомобильные дороги общего пользования Охотского МО, км

№ п/п	Наименование дороги	Общая протяженность	В том числе		
			с усовершенствованным покрытием	с гравийным и прочим покрытием	автозимники
Автомобильные дороги общего пользования (в собственности Хабаровского края)					
1	Подъезд к пос. Морской	7,033	0	7,033	0
2	Подъезд к аэропорту рп Охотск	29,06	0	29,06	0
3	Подъезд к с. Иня	102,0	0	0	102,0
4	Подъезд к с. Арка	57,0	0	0	57,0
5	Подъезд к пос. Новое Устье	10,1	0	3,0	7,1
Итого по Охотскому МО		205,193	0	39,093	166,1
Автомобильные дороги общего пользования (в собственности муниципалитета)					
1	Морской порт – хлебозавод (рп Охотск)	4,625	4,225	0,4	0
2	Пос. Новое Устье – с. Востречово	11,235	0	11,235	0
3	Подъезд к с. Булгин	5,560	0	5,560	0
4	Подъезд к Мареканскому угольному разрезу	18,0	0	18,0	0
Итого по Охотскому МО		39,42	4,225	35,195	0
Всего по Охотскому муниципальному образованию		244,613	4,225	74,288	166,1
Составлено по: О перечне автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения: Постановление Правительства Хабаровского края от 17 мая 2007 г. № 100-пр. URL: https://docs.cntd.ru/document/995118944					

транспортной инфраструктуры в муниципалитете¹⁶.

Согласно данным табл. 5, внутренняя дорожная сеть округа неразвита, дороги в основном грунтовые. Главной круглогодичной автодорогой является трасса «Охотск – Резиденция – Булгин – Морской – Аэропорт».

Значительную роль в транспортном обеспечении района играют зимники. В 36 км от Охотска имеется аэропорт, с которого осуществляются регулярные рейсы на Хабаровск и Николаевск-на-Амуре, а также вертолетное сообщение с удаленными населенными пунктами района. Реки района несудоходны. Навигационные условия Охотского моря у берегов района сложные: нет закрытых бухт, малые сроки навигации (с конца мая до начала декабря). У причалов могут разгружаться суда водоизмещением до 2,5 тыс. т, более крупные суда разгружаются на рейде¹⁷. Из 244,6 км общей протяженности автомобильных дорог региона автозимники составляют свыше 166 км, а дороги с усовершенствованным покрытием – лишь 4 км.

Общая нехватка и крайне низкое качество дорог в Охотском регионе приводят к тому, что доля населенных пунктов, расположенных на территориях с затрудненной и критической доступностью местного самоуправления, в общем числе населенных пунктов региона составляет 50%, а доля населения, проживающего на территориях с затрудненной критической доступностью МСУ, в общей численности населения региона превышает 26% ввиду серьезной территориальной оторванности административного центра округа от половины поселений территории. Этот вывод коррелирует с заключением Фонда «Институт экономики города»: «Существенно выделяются на общем фоне в сторону снижения доступности по всем параметрам те регионы, где поселенческий уровень представлен слабо или полностью отсутствует» (Пузанов, Попов, 2017).

¹⁶ Внешние транспортные связи территории Охотского МО осуществляются круглогодично посредством воздушного транспорта (1677 км до г. Хабаровска), в период летней навигации – морским транспортом (780 км – до г. Николаевска-на-Амуре).

¹⁷ Паспорт Охотского муниципального района – 2023. URL: <https://admokhotsk.khabkrai.ru/deyatelnost/investicionnaya-deyatelnost/investicionnyj-pasport-rajona> (дата обращения 21.05.2024).

Выводы

Анализ итогов трансформации Охотского муниципального района Хабаровского края в муниципальный округ подтвердил гипотезу о том, что решение об изменении статуса муниципалитетов должно приниматься на основе индивидуального анализа социально-экономического положения конкретных МО и оценки экономических и социальных выигрышей (потерь) в результате этого процесса.

Финансово-экономические эффекты трансформации Охотского муниципального района в муниципальный округ показали отсутствие репрезентативных данных о возникновении стабильных экономических преимуществ, повышающих эффективность муниципального управления в результате подобной трансформации. Можно говорить лишь о концентрации финансовых ресурсов на уровне укрупненного МО или субъекта РФ, но не об их увеличении. Произошедшее в процессе трансформации сокращение числа депутатов с 74 до 15 чел., практически не оказало влияния на сокращение расходов по содержанию депутатского корпуса, но прогнозируемо сократит число лидеров общественного мнения, каковыми зачастую выступали депутаты, не получавшие заработной платы, но активно отстаивавшие интересы населения локальных поселений.

Общая нехватка, крайне низкое качество дорог в Охотском МО, накладываясь на серьезную территориальную оторванность административного центра округа от половины поселений территории, приводят к тому, что доля населения, проживающего на территориях с затрудненной и критической транспортной доступностью МСУ, в общей численности населения округа превышает 26%.

Относительно бесспорными можно считать два следствия, которые продемонстрировала трансформация Охотского муниципального района в муниципальный округ.

Во-первых, краевые органы власти через два переходных года снимут с себя ответственность за выравнивание бюджетной обеспеченности бывших муниципалитетов на территории округа ввиду изменения их статуса. Во-вторых, укрупнение МО будет способствовать тому, что администрация вновь созданного муниципального округа с большей вероятностью успеха сможет подавать заявки на получение грантов и участие в региональных программах развития.

Фактически активно осуществляемые в России процедуры укрупнения МО форми-

руют активное поле для проведения дальнейших исследований, организации экспертной и общественной дискуссии о рациональных моделях МСУ на территориях разного типа. Важно при этом не забывать и о развитии института межмуниципального сотрудничества (Ворошилов, 2021; Ваба, Asami, 2020), позволяющего объединять финансовые ресурсы нескольких муниципалитетов для строительства объектов, имеющих межрегиональное значение, без изменения границ и соподчиненности участвующих в процессе МО.

ЛИТЕРАТУРА

- Барабаш Е.С., Леонов С.Н. (2023). Финансовые и структурные перспективы реформы местного самоуправления в России // Известия Байкальского гос. ун-та. Т. 33. № 1. С. 46–56.
- 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.
- Гоцко Т.В. (2021). Ключевые проблемы финансового обеспечения вопросов местного значения и возможные пути их решения // Вестник Гос. соц.-гуманит. ун-та. № 3 (43). С. 21–25.
- Гоцко Т.В. (2023). Развитие межмуниципального сотрудничества – приоритет обеспечения устойчивого экономического роста территорий // Экономика, предпринимательство и право. Т. 13. № 5. С. 1353–1370.
- Капустян Л.А., Лякишева В.Г., Юдина В.В. (2022). Об опыте формирования муниципальных округов в России и в Алтайском крае // Алтайский вестник гос. и муниц. службы. № 20. С. 13–19.
- Качусов Д.А. (2023). Динамика системы местного самоуправления в регионах Юго-Западной Сибири: территориально-организационный аспект // Развитие территорий. № 1 (31). С. 49–56.
- Кривоносова Н.Я. (2021). Изменение территориальной организации местного самоуправления и муниципальные бюджеты (на примере Забайкальского края) // Известия Байкальского гос. ун-та. Т. 31. № 4. С. 488–501.
- Леонов С.Н. (2023a). Оценка реакции локальной финансовой системы на трансформацию структуры местного самоуправления // Регионалистика. Т. 10. № 4. С. 69–85. URL: <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2023.4.6916>
- Леонов С.Н. (2023b). Финансовые и структурные аспекты реформы местного самоуправления в России: монография / отв. ред. Н.Н. Михеева; Институт экономических исследований ДВО РАН. 232 с.
- Леонов С.Н. (2023c). Эмпирический анализ российского и зарубежного опыта укрупнения муниципалитетов // Проблемы развития территории. Т. 27. № 6. С. 10–23. DOI: 10.15838/ptd.2023.6.128.2
- Леонов С.Н. (2024). Методологические проблемы формирования и применения интегральных территориальных индексов // Регионалистика. Т. 11. № 1. С. 60–68. URL: <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2024.1.60>
- Леонов С.Н., Тарасенко М.Р. (2023). Зарубежный опыт укрупнения муниципалитетов: значение для России // Регионалистика. Т. 10. № 3. С. 40–50.
- Маркварт Э., Соснин Д. (2018). Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. № 4. С. 19–34.

- Маркварт Э., Францке Й. (2017). Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // *Пространственная экономика*. № 3. С. 40–61.
- Маркварт Э., Швецов А. (2017). Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. Москва: Дело. С. 115–123.
- 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.
- Химочка В.С. (2018). Агломерационные процессы в Сибири: с чего начинать // *ЭКО*. № 48 (7). С. 67–77. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35255588_76563088.pdf
- Baba H., Asami Y. (2020). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: Panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 46 (3), 371–393.
- 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://doi.org/10.1016/S0313-5926\(07\)50001-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(07)50001-9)
- Pevcin P. (2017a). Municipal mergers: Theoretical considerations, practical evidence and potential implications. *Future World by 2050: 8th International Scientific Conference (Croatia, Pula, 1–3 June 2017)*. 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. *The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World (EBEEC): Conference Proceedings*. Available at: <https://knepublishing.com/index.php/Kne-Social/article/view/673>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

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)

Михаил Русланович Тарасенко – Дальневосточный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 680000, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, д. 33; e-mail: sov.com.mihail@gmail.com)

Leonov S.N., Tarasenko M.R.

ASSESSING LOCAL EFFECTS OF MUNICIPAL CONSOLIDATION IN THE COURSE OF REFORMING THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM: EXPERIENCE OF THE KHABAROVSK TERRITORY

The paper analyzes the experience of structural transformation of local self-government. The research shows that the reform of local self-governance is aimed at reducing the total number and consolidation of municipal entities in the absence of a universally recognized methodology for assessing the consequences of such consolidation. The aim of the work is to substantiate the methodological approach to the quantitative assessment of the municipalities' consolidation effects. The information base of the study is official data of the State Statistics Service; theories and problems of local self-government development expressed in the works of foreign and Russian

scientists. We use the methods of sampling, grouping, generalization and comparison, structural-functional analysis and synthesis, various methods of data visualization to describe the local government structure and justify the local effects of municipal consolidation. We consider the approaches to the assessment of economic and social consequences of municipal consolidation in Russia and abroad. The article proves that the merger of municipalities cannot be guided only by economic parameters, as the social goals of local government – provision of municipal services and increasing social activity within the boundaries of municipalities – should also be taken into account. We have revealed that the consolidation of municipalities is often initiated by state authorities taking into account only qualitative parameters, without an appropriate quantitative assessment of socio-economic effects of this process in the Russian Federation, as well as abroad. We propose and verify a methodological approach to measuring the local socio-economic effects of municipal consolidation on the example of the Okhotsk municipal district of the Khabarovsk Territory, which takes into account both qualitative (social) and quantitative (economic) parameters of local government dynamics; this measure helps to more consciously justify the potential results of the process of municipal mergers. The scientific novelty of the work consists in the substantiation of theoretical and practice-oriented proposals to improve the quantitative assessment of the process of municipal consolidation in the course of the local self-government reform in Russia.

Municipal consolidation, municipal development, evaluation of the municipal consolidation effects.

REFERENCES

- Baba H., Asami Y. (2020). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: Panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*, 46(3), 371–393.
- Barabash E.S., Leonov S.N. (2023). Financial and structural prospects of local government reform in Russia. *Izvestiya Baikal'skogo gos. un-ta=Bulletin of Baikal State University*, 33(1), 46–56 (in Russian).
- Chimoczka V.S. (2018). Agglomeration processes in Siberia: Where to start. *EKO=ECO Journal*, 48(7), 67–77. Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_35255588_76563088.pdf (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://doi.org/10.1016/S0313-5926\(07\)50001-9](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(07)50001-9)
- Gotsko T.V. (2021). Key problems of financial provision of local issues and possible ways of their solution. *Vestnik Gos. sots.-gumanit. un-ta*, 3(43), 21–25 (in Russian).
- Gotsko T.V. (2023). Development of inter-municipal cooperation as a priority for sustainable economic growth of territories. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo*, 13(5), 1353–1370 (in Russian).
- Kachusov D.A. (2023). Dynamics of the local self-government system in the regions of southwest Siberia: Territorial and organizational aspect. *Razvitie territorii=Territory Development*, 1(31), 49–56 (in Russian).
- Kapustyan L.A., Lyakisheva V.G., Yudina V.V. (2022). About the experience of forming municipal districts in Russia and in Altai Krai. *Altayskii vestnik gos. i munits. sluzhby*, 20, 13–19 (in Russian).
- Krivososova N.Ya. (2021). Changes in the local territorial government organization and their effect on municipal budget (by the example of trans-Baikal region). *Izvestiya Baikal'skogo gos. un-ta=Bulletin of Baikal State University*, 31(4), 488–501 (in Russian).
- Leonov S.N. (2023a). Assessment of the reaction of the local financial system during the transformation of the structure of the local self-government system. *Regionalistika=Regionalistica*, 10(4), 69–85. Available at: <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2023.4.6916> (in Russian).
- Leonov S.N. (2023b). *Finansovye i strukturnye aspekty reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii: monografiya* [Financial and Structural Aspects of Local Self-Governance Reform in Russia: a Monograph]. Institut ekonomicheskikh issledovaniy DVO RAN.

- Leonov S.N. (2023c). Empirical analysis of Russian and foreign experience of consolidation of municipalities. *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 27(6), 10–23. DOI: 10.15838/ptd.2023.6.128.2 (in Russian).
- Leonov S.N. (2024). Methodological problems of formation and application of integral territorial indices. *Regionalistika=Regionalistica*, 11(1), 60–68. Available at: <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2024.1.60> (in Russian).
- Leonov S.N., Tarasenko M.R. (2023). Foreign experience of consolidation of municipalities: Significance for Russia. *Regionalistika=Regionalistica*, 10(3), 40–50 (in Russian).
- Markvart E., Franzke J. (2017). Modern territorial reforms of local self-government in Germany and Russia. *Prostranstvennaya ekonomika=Spatial Economics*, 3, 40–61 (in Russian).
- Markvart E., Shvetsov A. (2017). *Territorial'naya organizatsiya mestnogo samoupravleniya i upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami* [Territorial Organization of Local Self-Government and Management of Urban Agglomerations]. Moscow: Delo (in Russian).
- Markvart E., Sosnin D. (2018). Territorial reforms of local self-government: An assessment of the prerequisites and effects. *Mestnoe pravo*, 4, 19–34 (in Russian).
- Pevcin P. (2017a). Municipal mergers: Theoretical considerations, practical evidence and potential implications. Future World by 2050: 8th International Scientific Conference (Croatia, Pula, 1–3 June 2017). 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. *The Economies of Balkan and Eastern Europe Countries in the Changed World (EBEEC): Conference Proceedings*. Available at: <https://knepublishing.com/index.php/Kne-Social/article/view/673>
- Puzanov A.S. (2021). Potential for 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).
- 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 (in Russian).

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

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

Mikhail R. Tarasenko – Far Eastern Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (33, Muravyova-Amurskogo Street, Khabarovsk, 680000, Russian Federation; e-mail: sov.com.mihail@gmail.com)