

## Пространственный аспект эволюции местного самоуправления в Российской Федерации: возможности учета зарубежного опыта

Кузнецов С. В.<sup>1</sup>, Межевич Н. М.<sup>2</sup>, Шамахов В. А.<sup>3</sup>, \*

<sup>1</sup>Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, Санкт-Петербург, Российская Федерация

<sup>2</sup>Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, Санкт-Петербург, Российская Федерация

<sup>3</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; \*shamakhov-va@ranepa.ru

### РЕФЕРАТ

Управление государством является сложнейшей задачей. Местное самоуправление — необходимая часть системы управления. Очевидно то, что в России местное самоуправление сталкивается с целым комплексом объективных вызовов. В ряде случаев эти проблемы могут показаться уникальными, однако это не так. Более того, в, казалось бы, несопоставимых государствах — Эстонии, Латвии и Финляндии проблемы местного самоуправления, как и тенденции регионального развития, весьма напоминают российские. Более того, опыт наших соседей, идущих на шаг впереди в реформировании местного самоуправления, крайне интересен, требует не заимствования, но тщательного изучения.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформирование, региональное развитие, Эстония, Латвия, Финляндия

**Для цитирования:** Кузнецов С. В., Межевич Н. М., Шамахов В. А. Пространственный аспект эволюции местного самоуправления в Российской Федерации: возможности учета зарубежного опыта // Управленческое консультирование. 2019. № 9. С. 8–18.

## Spatial Aspect of the Evolution of Local Self-government in the Russian Federation: Possibilities of Taking into Account Foreign Experience

Sergei V. Kuznetsov<sup>a</sup>, Nikolay M. Mezhevich<sup>b</sup>, Vladimir A. Shamakhov<sup>c</sup>, \*

<sup>a</sup>Institute of Regional Economic Problems of Russian Academy of Science; St. Petersburg, Russian Federation

<sup>b</sup>St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russian Federation

<sup>c</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), St. Petersburg, Russian Federation; \*shamakhov-va@ranepa.ru

### ABSTRACT

The State management is a daunting task. Local self-government is a necessary part of the management system. It is obvious that in Russia local self-government faces a whole complex of objective challenges. In some cases, these problems may seem unique, but they are not. Moreover, in seemingly non-comparable states — Estonia, Latvia and Finland, problems of local self-government, as well as trends of regional development, are very similar to Russian ones. Moreover, the experience of our neighbors, who are one step ahead in reforming local self-government, is extremely interesting, requires not borrowing, but careful study.

**Keywords:** local self-government, reform, regional development, Estonia, Latvia, Finland

**For citing:** Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M., Shamakhov V. A. Spatial Aspect of the Evolution of Local Self-government in the Russian Federation: Possibilities of Taking into Account Foreign Experience // Administrative consulting. 2019. N 9. P. 8–18.

Для понимания пространственного аспекта эволюции современного местного самоуправления важен географический и историко-географический аспекты проблемы. Обратимся к географическим предпосылкам любой модели реформирования системы местного самоуправления в России. Доктор географических наук Татьяна Нефедова из Института географии РАН выделяет несколько зон и отмечает, что половина территории страны слабо освоена. В этой зоне живет менее 1,5% российских селян. Вторая зона — лесная — занимает 22% территории России, в ней проживает 3% сельского населения страны. В сельскохозяйственной зоне живет почти 60% сельского населения. То есть на 3/4 сельской территории государства проживает менее 5% сельского населения страны (рис. 1–3)<sup>1</sup>.

Указанные проблемы, в общем, известны. Для нас более важным является то, как природные предпосылки влияют на людность поселений, а значит и на размер / полномочия местных самоуправлений.

Приведенные рисунки свидетельствуют о том, что реформирование законодательства о местном самоуправлении, проведенное в начале века в России, привело к двойственным результатам. С одной стороны, выросла доступность местной власти, впрочем, скорее можно говорить о географической доступности, а не управленческой эффективности. С другой стороны, экономические возможности местного самоуправления, недостаточные применительно к Закону 1996 г., оказались совсем неадекватными Закону 2003 г. При этом «российский тупик» местного самоуправления на самом деле не оригинален.

В настоящее время Россия не является изолированным государством. Именно поэтому лучшие практики во многих областях общественной жизни имеют прямую применимость в нашей стране. В этом контексте нельзя не отметить то, что Закон 2003 г. с точки зрения территориальных аспектов управления обозначил встречное направление по отношению к европейским практикам. В указанный период в Восточной Европе осуществлялся процесс укрупнения местных самоуправлений, причем уже не первый раз в рамках постсоветского транзита. Очевидно то, что научное обоснование закона о местном самоуправлении было неэффективным. Современные тенденции пространственного развития Российской Федерации свидетельствуют о том, что процесс депопуляции в сельской местности будет продолжаться, механизмов, позволяющих остановить этот процесс, не существует. Соответственно, вопрос не в выборе управленческого решения, а в настройке этого управленческого решения под текущие реальности. Данное управленческое решение — укрупнение местных самоуправлений — следует считать неизбежным, а вот о формах, сроках можно дискутировать.

Рассмотрим гипотезу коллег из Института экономики города [6]. С их точки зрения:

1. Критерий транспортной доступности позволяет более адекватно оценивать проблемы территориальной доступности местного самоуправления (МСУ) в сравнении с критерием плотности населения.
2. Территориальная доступность МСУ зависит от системы расселения.
3. Территориальная доступность МСУ снижается при укрупнении поселений.
4. Территориальная доступность МСУ снижается при упразднении поселенческого уровня МСУ.

При этом коллектив авторов предлагает следующие критерии выделения населенных пунктов с ограниченной транспортной доступностью:

1. Населенные пункты с затрудненной транспортной доступностью: расстояние (по дороге) от центра поселения (городского округа) — 15 км и более.
2. Населенные пункты с критической транспортной доступностью: расстояние (по дороге) от центра поселения (городского округа) — 25 км и более.

<sup>1</sup> Цит. по: [3, с. 62].

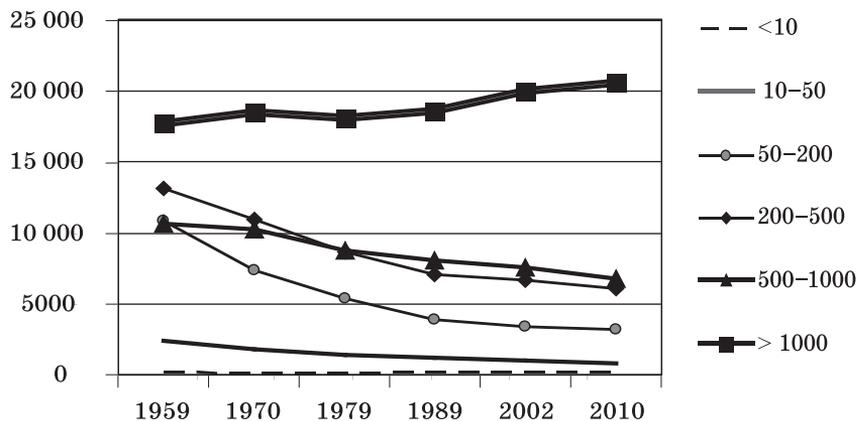


Рис. 1. Изменение численности населения в сельских населенных пунктах разного размера с 1959 по 2010 гг., тыс. чел. [4, с. 7]

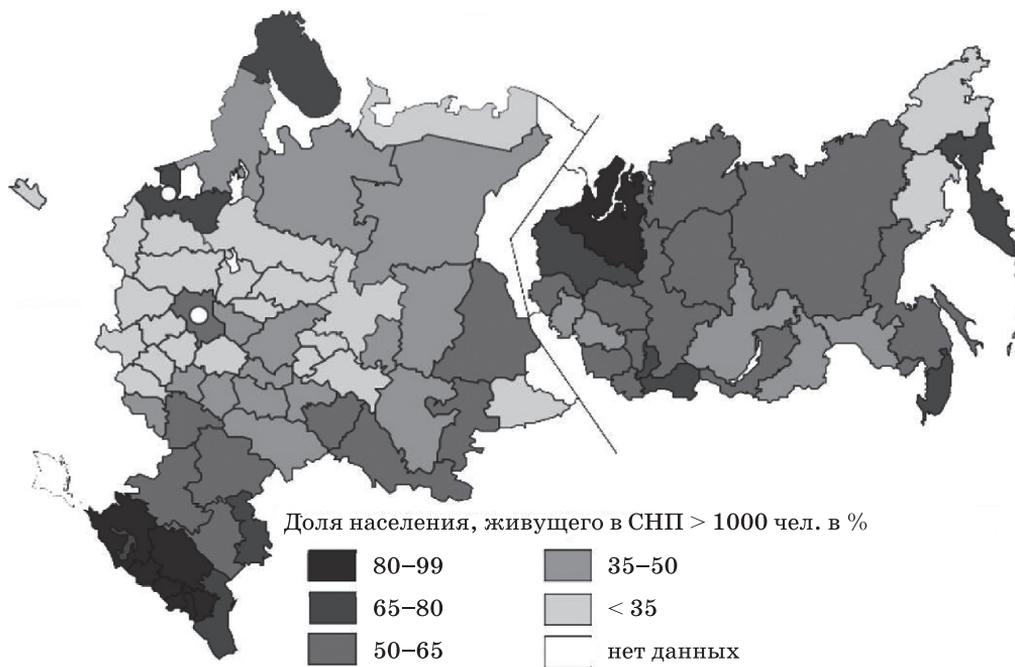


Рис. 2. Доля населения, живущего в крупных сельских населенных пунктах > 1000 чел. (по данным Всероссийской переписи населения, 2010) [4, с. 8]

С нашей точки зрения такой подход не реализуем даже в Латвии, стране, которая готовится к четвертой «укрупнительной» реформе местного самоуправления.

Между системой расселения и доступностью местного самоуправления для населения нет прямой связи. Укрупнение поселений, учитывающее особенности системы расселения, не обязательно приводит к сокращению доступности местного самоуправления.

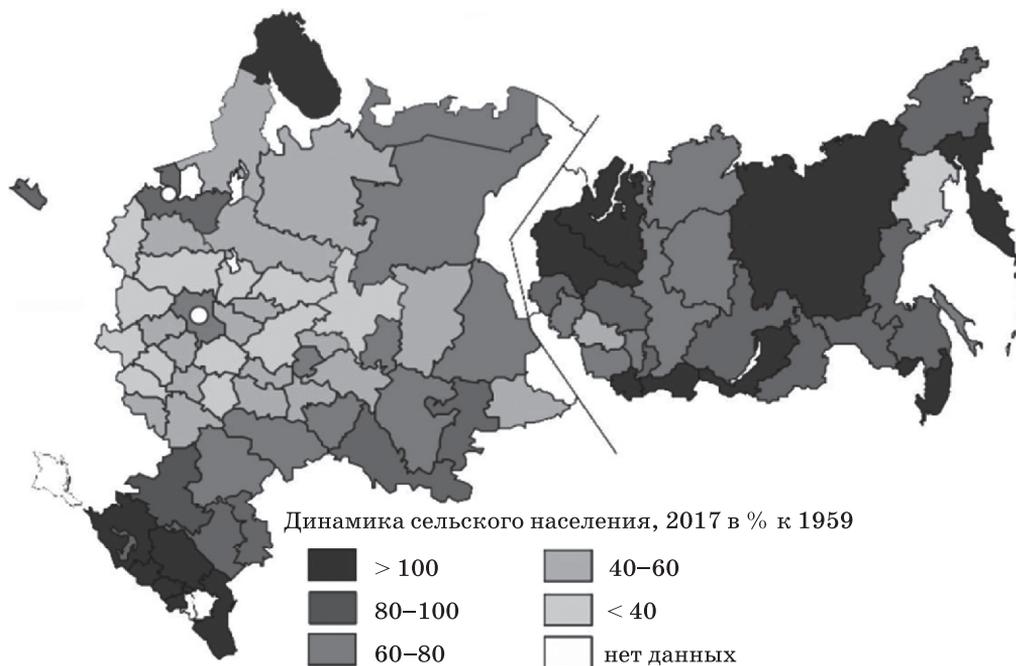


Рис. 3. Динамика сельского населения, 2017 г. в % к 1959 г.  
(данные Росстата) [4, с. 8]

Реформирование местного самоуправления представляет собой классическую управленческую задачу, неизбежно решаемую любым государством, где представлен этот уровень власти.

Обозначим следующие причины неизбежности реформирования МСУ:

1. Местное самоуправление территориально характеризуется через систему расселения, однако система расселения в любом обществе изменяется, в современном обществе — очень быстро. Какие направления изменений следует считать наиболее значимыми?
  - а) увеличение доли городского населения;
  - б) рост агломераций и квази-агломераций с концентрацией населения в более крупных населенных пунктах независимо от их типологической принадлежности;
  - в) нарастание доли городских видов труда в сельской местности.
2. Социально-экономические возможности государства. Критерии распределения и перераспределения финансовых ресурсов также меняются. С дилеммой «эффективность или равенство» сталкивается любое государство и методом проб и ошибок находит свой оптимум. Однако он меняется с течением времени.
3. Экономический и научно-технический прогресс влияют на развитие местного самоуправления, а точнее, на выполнение им своих функций через новые экономические и технологические возможности. Классические задачи местного самоуправления в условиях цифровизации остаются прежними, однако, способы их достижения другие.

«Заманчивые попытки сопоставить развитие пригородов отечественных городов с пригородами в других странах также кажутся пока преждевременными» [1, с. 89].

Тем не менее, значимость международного опыта весьма велика. Эффективность использования международного опыта в России зависит от того, насколько этот опыт удастся правильно понять. Это проблема, как отмечал выдающийся российский экономико-географ, специалист по географии США Л.В. Смирнягин: «Знакомые экспертам западные процессы урбанизации на российской почве сильно преобразуются, что можно видеть, в частности, на примере субурбанизации, т. е. освоения горожанами пригородной территории. У нас, в отличие от Запада, речь идет не о переселении в пригород, а о садовых участках и дачах, которыми обладает большинство жителей городов, т. е. о втором доме, а не первом и единственном» [8, с. 59]. Американский опыт субурбанизации действительно самый интересный, но для постсоветского пространства и самый неприменимый. Американские практики опережают постсоветские и, в том числе, прибалтийские, как минимум на один этап. Исследователи говорят о кардинально новом этапе в урбанизации и субурбанизации в США: окончании периода «классической» субурбанизации, теряющей популярность в современном американском обществе [12; 13]. На самом деле формирование метрополитенских ареалов — ключевая форма урбанизации / субурбанизации в США — не закончилось, наступает новый этап, характеристики которого еще не оформились. В этих условиях следует быть предельно осторожными в заимствовании западного опыта [7]. Все вышесказанное имеет прямое отношение к проблематике местного самоуправления. Международный опыт должен быть изучен, и только после этого мы сможем оценить вектор и эффективность российских реформ местного самоуправления.

На Западе у муниципалитетов есть четкий ориентир, формирующий их переговорную позицию — увеличение на подконтрольной им территории стоимости недвижимости, являющейся основой их бюджетов. Для российских муниципалитетов, в большей степени зависимых от перечислений из регионального бюджета, все это не так важно.

Ввиду того, что в Европе существует значительное количество моделей и национальных практик местного самоуправления, нам следует учитывать не весь европейский опыт, а, прежде всего, ту его часть, которая связана с регионом Балтийского моря. Именно поэтому сделанные выводы базируются на изучении практики реформирования местного самоуправления в Эстонии, Латвии.

Предваряя последующий анализ, отметим, что в СССР архитекторы, специалисты по районной планировке, географы и экономисты разрабатывали концепцию Единой системы расселения, призванную упорядочить и обеспечить рациональное развитие всех имеющихся на территории категорий поселений. «В Литовской ССР проводился эксперимент, имевший значение для всего Союза: ученые и руководство республики пытались выстроить гармоничную систему расселения, не позволяя республиканской столице выкачивать ресурсы из всей республики, а, напротив, создать иерархичную систему городских и сельских поселений, более или менее равномерно рассредоточенных по территории с благоприятными для всех типов городов и сел инфраструктурными и другими условиями для жизни в городской среде» [11, с. 146]. Результат, несмотря на усилия властей современной формально независимой Литвы, виден до настоящего времени. Еще одна республика, где была реализована концепция республиканской системы расселения — Белоруссия. В Эстонии и Латвии указанных практик не было.

Представляется важным обращение к проблеме становления и функционирования местного самоуправления в странах постсоветского пространства именно на примере Эстонии и Латвии, поскольку из всех государств, ранее входивших в со-

став СССР, в этих странах после обретения независимости впервые произошел интенсивный процесс реформирования органов местной власти.

Осуществление реформы местных органов власти является одной из центральных целей в программе трансформации Латвии. Концепция реформы была утверждена кабинетом министров 28 сентября 1993 г., она определила главные цели — демократизацию и децентрализацию государственной власти и управления, повышение ответственности местных органов власти за выполнение порученных им заданий, улучшение качества обслуживания населения, а также усиление участия населения в управлении [2, с. 142]. Несколько раньше было начато реформирование системы местного самоуправления в Эстонии.

Прежде всего, следует отметить проблему количества единиц местного самоуправления, вопрос размера муниципальных образований и их демографической обеспеченности в Эстонии, Латвии. В настоящее время в Эстонии и Латвии непрерывно идут реформы, затрагивающие административно-территориальное устройство, структуру местного самоуправления. Главная декларируемая цель данных реформ — это децентрализация государственной власти и вовлечение жителей муниципальных образований в процесс управления местными делами. Реальная задача — оптимизация государственных расходов, понимаемая как их сокращение на данные задачи.

С начала 90-х гг. прошлого века система местного самоуправления в странах Прибалтики стремилась к значительной независимости от государственного контроля в выполнении своих полномочий и реализации ресурсов, т. е. к переходу от метода жесткого контроля к методу сотрудничества государства и органов местного самоуправления. При этом количество самоуправлений в Эстонии, Латвии и Литве в первой половине 1990-х гг. непрерывно росло. Дробление самоуправлений рассматривалось как демократический процесс. Однако в Финляндии и Швеции уже набирали силу противоположные тенденции — укрупнение. «Укрупнение — это единственный выход в ситуации, когда подавляющее большинство самоуправлений сами себя прокормить не могут и живут на дотации от государства и от богатых самоуправлений, т. е. главным образом, за счет Риги и Вентспилса»<sup>1</sup>. Для Эстонии, Латвии и Литвы укрупнение — во многом результат искусственного разрушения советской системы местного самоуправления в направлении предоставления прав «каждому хутору».

Несколько иная ситуация в Финляндии, где после 1917 г. не проводилось принудительного слияния коммун по инициативе государства. Полномочия Государственного Совета в вопросах изменения муниципального деления в связи с интеграционными процессами ограничены настолько, что в результате Государственный Совет имеет полномочия лишь отвергнуть или принять вынесенное коммунами представление по слиянию. Основанием для отказа может быть только заключение о том, что изменение муниципального деления находится в противоречии с установленными законом целями развития муниципального деления и предпосылками к изменению [5, с. 34]. Однако после 2012 г. начался процесс укрупнения по инициативе местных самоуправлений и при поддержке союзов коммун. Умение организовать инициативу — важный признак так называемой «северной модели в экономике и политике».

Эту же тенденцию наблюдаем в Эстонии: «Я очень надеюсь, что самоуправления договорятся. Это должно быть решено, потому что так говорит закон. По закону никто не имеет права вмешиваться: правительство или кто-то другой. Здесь должны решить сами самоуправления», — сказал министр государственного управления Яак Ааб<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Министр объявил главам латвийских самоуправлений об их ликвидации [Электронный ресурс]. URL: [http://m.baltnews.lv/riga\\_news/20170821/1020627405.html](http://m.baltnews.lv/riga_news/20170821/1020627405.html)

<sup>2</sup> Между Кохтла-Ярве и Нарва-Йыэсуу после административной реформы растет напряжение [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.err.ee/694265/mezhdu-kohtla-jarve-i-narva-jyjesuu-posle-administrativnoj-reformy-rastet-naprijazhenie>

В Латвии и Литве государство также старалось убедить МСУ в необходимости укрупнения, в качестве альтернативы прибегая к следующему: указывалось на то, что демографический потенциал местного самоуправления уменьшился и соответственно должна измениться формула расчета бюджетных трансфертов. (Это привело к неожиданным последствиям — некоторые небольшие города начали завешать численность населения.)

Минимальная численность населения единицы местного самоуправления, возникающей при слиянии нескольких самоуправлений, в Эстонии составляет пять тысяч человек (есть исключения). По оценке экспертов, местное самоуправление с числом населения не менее пяти тысяч более дееспособно с точки зрения развития региональной жизни, трудоустройства компетентных работников и роста инвестиционной деятельности. Уже накопленный опыт объединения местных самоуправлений показал, что объединенными усилиями легче предлагать местным жителям более качественные и доступные публичные услуги, развивать региональную конкурентоспособность<sup>1</sup>.

Важный фактор реформирования местного самоуправления — это учет возможностей развития так называемой «новой экономики» и сферы услуг. Как известно, в условиях бездорожья уже на расстоянии, превышающем 4 км, население в два раза реже обращается за медицинской помощью [10, с. 79]. Транспортная доступность радикально влияет на качество услуг. Цифровизация и удаленное предоставление услуг качественно повлияло на развитие местного самоуправления. Советская и постсоветская инфраструктура (почта — магазин — банк — школа — фельдшерский пункт) свертывается и заменяется на дистанционное обслуживание во всех возможных случаях, вплоть до получения продуктов почтой и дистанционного медицинского обслуживания. Здесь же, в Прибалтике, обозначились негативные последствия этих процессов: утрата рабочих мест, усиление вымывания населения трудоспособного возраста.

Следующий важный вопрос — проблема определения рациональной компетенции. Законодательство Латвии (к примеру) выделяет два вида функций (компетенций):

1. Функции автономной компетенции.

2. Функции делегированной компетенции.

Реформирование местного самоуправления в Эстонии и Латвии после выявления тупика разукрупнения, помимо укрупнения, шло по пути усиления именно делегированной компетенции. Рассмотрим эти практики реформирования в Эстонии и Латвии более подробно.

До 2016 г. всего в Эстонии было 213 муниципалитетов: 183 волости и 30 городов. Градация самоуправлений по численности населения: менее 5000 жителей — 172; от 5001–10 000 жителей — 24; 10 001–50 000 жителей — 164; более 50 000 жителей — 3. Самое маленькое МСУ: 103 жителя — остров Пийрисаар, 147 жителей — остров Рухну. Самое большое МСУ: 443 000 жителя — город Таллин.

Закон об административной реформе был принят парламентом Эстонии 7 июня 2016 г. Из 213 местных самоуправлений осталось только 79. Десять из них претерпели, в том числе, и территориальные изменения, что в свою очередь сказалось на численности населения этих уездов. Границы остались прежними только у Хийумаа, Сааремаа, Вильяндимаа и Харьюмаа.

Последствия реформ для пространственной организации общества и экономики очевидны. «...К 2030 году в Таллине будет жить почти половина Эстонии, точнее, 49%. Когда региональная политика состоит только в планах слияния самоуправле-

<sup>1</sup> Эксперты: пятитысячное население — минимум для местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.postimees.ee/3377101/eksperty-pyatitysyachnoe-naselenie-minimum-dlya-mestnogo-samoupravleniya>.

ний, а Таллин — практически единственный центр притяжения, так оно и будет. Длительность процесса подтверждает, что причины этого кроются в недостатках или отсутствии государственной политики»<sup>1</sup>. Независимо от причин — результат очевиден. «У Эстонии будто бы два сердца и один туристический город; остальная часть Эстонии превратилась в заброшенные окраины»<sup>2</sup>.

Система местных органов власти в Латвии до 2009 г. состояла из двух уровней. Первый уровень насчитывал 485 сельских, 70 районных и 7 городских муниципалитетов; второй — 26 окружных органов власти и 7 городов республиканского подчинения [2, с. 137]. В 2019 г. исполнится десять лет с момента окончания административно-территориальной реформы, в результате которой в Латвии было создано 119 самоуправлений. Тем не менее, из-за уменьшения численности населения в регионах уже 58 «новых» самоуправлений не отвечают установленным законом критериям, а именно, в них проживает меньше 4000 жителей<sup>3</sup>. Лидер политического объединения «Для развития / За!» Юрис Пуце осенью 2018 г. подчеркнул, что число самоуправлений в Латвии следует сократить минимум втрое, и сделать это можно путем принятия отдельного закона. «Муниципальные выборы 2021 года должны проходить уже в новых самоуправлениях»<sup>4</sup>. С одной стороны, руководство Латвии видит необходимость укрепления местного самоуправления. С другой — местное самоуправление в Латвии решает достаточно необычные задачи. Летом 2018 г. доктор экономики, председатель правления акционерного общества «Dzintars» Илья Герчиков отметил, что жителей в Латвии миллион 550 тысяч, а в государственном и муниципальном управлении имеется более 220 тысяч сотрудников<sup>5</sup>.

Реформирование местного самоуправления в Латвии приводит к нарастанию территориальных диспропорций. «Латвия — это государство одного города, поэтому, если Рига растет на 4%, то и ВВП всей Латвии растет на 4% или около того»<sup>6</sup>.

\*\*\*

Экстраполируем рассмотренные положения на современные российские практики. Исследования социальных и экономических процессов в системе местного самоуправления свидетельствуют о том, что территориальная структура муниципальных образований, сложившихся на территории РФ, требует дополнительной корректировки и, прежде всего, очевидно, укрупнения. Сказанное не означает отсутствия других проблем, но реформирование территориального аспекта — решение наиболее очевидное. Укажем на то, что территориальный аспект не позиционировался как ключевой в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019, с изм. от 03.07.2019) «Об общих принципах организации местного

<sup>1</sup> Станет ли Эстония городом-государством? [Электронный ресурс]. URL: <http://stolitsa.ee/54353>.

<sup>2</sup> Михаил КORB: Будущее Эстонии — это город-государство? [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mke.ee/mnenie/mikhail-korb-budushchee-estonii-eto-gorod-gosudarstvo>.

<sup>3</sup> Латвия проваливается в дыру [Электронный ресурс]. URL: <https://vesti.lv/statja/nasha-latvija/2018/08/30/latviya-provalivaetsya-v-dyru-gryadyot-likvidaciya-samoupravleniy>.

<sup>4</sup> Экономист: Из глубинки Латвии скоро выедет еще 200 тысяч человек [Электронный ресурс]. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2018/11/02/ekonomist-iz-glubinki-latvii-skoro-vyedet-eshche-200-tysyach-chelovek>.

<sup>5</sup> Герчиков: если хотим жить, эту систему нужно уничтожить [Электронный ресурс]. URL: <https://vesti.lv/statja/nasha-latvija/2018/05/30/gerchikov-esli-hotim-zhit-etu-sistemu-nuzhno-tolko-nichitozhit>.

<sup>6</sup> Неутешительные прогнозы: экономисты сравнили показатели Литвы и Латвии [Электронный ресурс]. URL: <https://baltnews.lt/authors/20181011/1018443005/lithuania-latvia-ekonomika-razbor.html>.

самоуправления в Российской Федерации». В официальных комментариях к принятому в 2003 г. новому федеральному закону о местном самоуправлении было сказано, что он «существенно меняет концепцию местного самоуправления. Пожалуй, в наибольшей степени изменениям подвергаются территориальные основы местного самоуправления»<sup>1</sup>. Было указано на то, что в России существовала одноуровневая модель местного самоуправления (лишь в некоторых субъектах допускается существование муниципальных образований различных уровней). Новый на тот момент федеральный закон предусматривал целесообразность создания пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения. Спецификой нового подхода стало то, что территории городских и сельских поселений входят в состав территории муниципальных районов, но являются самостоятельными муниципальными образованиями, т. е. на данных территориях осуществляется двухуровневое местное самоуправление. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там осуществляется одноуровневое местное самоуправление. «В результате реформы вместо примерно 12 000 муниципальных образований, существующих в настоящее время в Российской Федерации, должно возникнуть около 30 000». Иными словами, оптимизация образца 2003 г. должна была привести и привела к удвоению органов власти местного уровня при практически прежнем уровне финансирования. Транспортная доступность — улучшилась. Социальная эффективность — упала. «Экономическая неэффективность муниципальных образований (прежде всего поселений) в Российской Федерации обусловлена, на наш взгляд, тем, что при зонировании базовыми стали географический и демографический критерии» [9, с. 52]. Иницилируя реформу системы власти, большинство субъектов Федерации пришли к тому, что на бывшем «районном уровне управления» произошло искусственное ее разделение на систему государственного управления на уровне района и сложную систему конкурирующих мелких муниципальных образований. При этом реальная финансово-экономическая база оказалась недостаточной даже на уровне районных подразделений органов государственной власти субъектов Федерации. Однако ответственность за решение важнейших социальных вопросов осталась именно на уровне местного самоуправления.

## Заключение

Какие выводы мы можем сделать, исходя из опыта реформирования местного самоуправления в Эстонии, Латвии, частично Польше, Литве и Финляндии? По характеру развития процессов урбанизации, а именно по ее незавершенности, малые страны Европы вполне могут быть рассмотрены в тех же научных категориях, что и европейская часть России. Кроме того, территориальные контрасты в соседних странах, вопреки типичным представлениям, сопоставимы с российскими, а в ряде случаев превосходят их. Это актуализирует значение опыта местного самоуправления в этих странах для нас.

Проблемы местного самоуправления в указанных странах связаны с тем, что при сохранении общей численности населения (как в Финляндии), масштабном падении численности населения (как в Латвии и Литве), относительно небольшом снижении доли негородского населения и населения малых городов (как в Польше), мы наблюдаем резкое сокращение как сельскохозяйственного, так и сельского населения.

<sup>1</sup> Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [Электронный ресурс]. URL: <https://pandia.ru/text/78/510/86695.php>

В этих условиях применение органами власти практики укрупнения местных самоуправлений закономерно. Да, механизмы укрупнения различаются. Использование демократических институтов и административный волюнтаризм сочетаются в различных странах, но общее направление одно и то же — укрупнение.

В этом контексте следует посмотреть на российские подходы независимо от академических и политических пристрастий серьезных экспертов. Они, так или иначе, учитывают объективные экономические, демографические, социальные процессы, идущие в стране. Генеральная линия на укрупнение местного самоуправления в странах Прибалтики и Финляндии как минимум заслуживает внимания, изучения и, вероятно, использования с учетом национальной и региональной специфики.

## Литература

1. *Бреславский А. С.* Какой может быть российская субурбанизация? // Мир России. 2016. № 1. С. 79–102.
2. *Ванагс Э., Вилка И.* Местное самоуправление в Латвии // Децентрализация: эксперименты и реформы. Т. 1. Будапешт, 2000.
3. *Маркварт Э.* Депопуляция — один из вызовов государственному и муниципальному управлению в современном мире : доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М. : Проспект, 2016.
4. *Нефедова Т. Г.* Факторы и тенденции изменения сельского расселения в России // Социально-экономическая география. Вестник ассоциации российских географов-обществоведов. 2018. № 7. С. 1–12.
5. *Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства* / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. СПб. : ИПК «Вести», 2011.
6. *Пузанов А. С., Попов Р. А.* Проблемы территориальной доступности местного самоуправления Российской Федерации. М. : Фонд «Институт экономики города», 2017.
7. *Ремезкова В., Гуткович В., Спирина М.* Российский путь субурбанизации // Городские исследования и практики. 2016. № 1. С. 24–38.
8. *Смирнягин Л. В.* Трудное будущее российских городов // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 56–71.
9. *Стрижкина И. В.* Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2010. № 7. С. 45–52.
10. *Филина В. Н.* Транспортная стратегия России: основные принципы и приоритетные направления развития инфраструктуры // Проблемы прогнозирования. 2005. № 2. С. 78–97.
11. *Хорев Б. С.* Проблемы городов. (Урбанизация и единая система расселения в СССР). М. : Мысль, 1975.
12. *De Jong J. K.* (2013) *New SubUrbanisms*. London : Routledge.
13. *Gallagher L.* (2014) *The End of the Suburbs: Where the American Dream Is Moving*. New York.

### Об авторах:

**Кузнецов Сергей Валентинович**, директор Института проблем региональной экономики Российской академии наук (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; info@iresras.ru

**Межевич Николай Маратович**, профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), президент российской ассоциации прибалтийских исследований (РАПИ), доктор экономических наук; mez13@mail.ru

**Шамахов Владимир Александрович**, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

## References

1. Breslavsky A. S. What could be Russian suburbanization? // World of Russia [Mir Rossii]. 2016. N 1. P. 79–102. (In rus)
2. Vanags E., Wilka I. Local self-government in Latvia // Decentralization: experiments and reforms. Vol. 1. Budapest, 2000. (In rus)
3. Markvart E. Depopulation is one of the challenges to state and municipal administration in the modern world: Report on the state of local self-government in the Russian Federation: Modern challenges and development prospects/under ed. of E. S. Shugrina. M. : Prospect, 2016. (In rus)
4. Nefedova T.G. Factors and trends of rural settlement change in Russia // Socio-economic geography. Journal of the Association of Russian Geographers-Social Scientists [Sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya. Vestnik assotsiatsii rossiiskikh geografov-obshchestvovedov]. 2018. N 7. P. 1–12. (In rus)
5. Association of municipalities: the experience of Finland and the basis of the Russian legislation/ under edition of V. Skorobogatov, I. Makarov; translation from Finnish E. Bogdanov. SPb. : Vesti, 2011. (In rus)
6. Puzanov A. S., Popov R.A. Problems of territorial accessibility of local self-government of the Russian Federation. Moscow: Foundation "Institute of City Economics," 2017. (In rus)
7. Remezko V., Gutkovich V., Spirina M. Russian Way of Suburbanization // City Studies and Practices [Gorodskie issledovaniya i praktiki]. 2016. N 1. P. 24–38. (In rus)
8. Smyrnyagin L. V. Difficult future of Russian cities // Pro et Contra. 2007. N 1. P. 56–71. (In rus)
9. Strizhkina I.V. All-Russian trend of consolidation of municipalities in conditions of local self-government reform // Scientific statements of the Belgorod State University. Series: Economics. Informatics [Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Informatika]. 2010. N 7. P. 45–52. (In rus)
10. Filina V.N. Transport Strategy of Russia: Basic Principles and Priority Directions of Infrastructure Development // Forecasting Problems [Problemy prognozirovaniya]. 2005. N 2. P. 78–97. (In rus)
11. Khorev B. S. Problems of cities. (Urbanization and unified settlement system in the USSR). M. : Thought, 1975. (In rus)
12. De Jong J. K. (2013) New SubUrbanisms. London : Routledge.
13. Gallagher L. (2014) The End of the Suburbs: Where the American Dream Is Moving. New York.

### About the authors:

**Sergei V. Kuznetsov**, Director of Institute of Regional Economic Problems of Russian Academy of Science (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; info@iresras.ru

**Nikolay M. Mezhevich**, Professor of St. Petersburg State University of Economics (St. Petersburg, Russian Federation), President of the Russian Association of Baltic Studies (RABS), Doctor of Science (Economics); mez13@mail.ru

**Vladimir A. Shamakhov**, Director of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru