

## Приоритеты и инструменты трансформации управления муниципальными образованиями в контексте новой реформы местного самоуправления



Сергей Геннадиевич

**ЖЕСТЯННИКОВ**

Представительное Собрание Вологодского муниципального района  
Вологда, Российская Федерация  
e-mail: jestyannikovsg@volraion.ru

**Аннотация.** Одним из приоритетных направлений развития муниципальных образований в контексте новой реформы местного самоуправления в России является трансформация системы местного самоуправления, включая дальнейшее укрупнение территориальных систем муниципального уровня. Данные вопросы в определенной степени нашли отражение в науке, в том числе в рамках изучения агломерационных процессов. Вместе с тем проблематика трансформации муниципального управления в настоящее время является слабо проработанной в методическом плане. Наряду с общими закономерностями, на наш взгляд, необходимо особое внимание уделить специфике развития муниципальных образований, расположенных вокруг крупного города. Эти обстоятельства и обусловили актуальность представленной работы. Целью настоящего исследования является разработка методического подхода к обоснованию приоритетов и инструментов трансформации управления муниципальными образованиями в контексте новой реформы местного самоуправления. Для достижения указанной цели использованы методы анализа и синтеза, структурно-функциональный, монографический, статистический методы, исследования муниципальных практик и др. Научная новизна проведенного исследования заключается в разработке методического подхода к обоснованию приоритетов и инструментов трансформации управления муниципальными образованиями в контексте новой реформы местного самоуправления. Показан позитивный социально-экономический эффект для муниципального образова-

**Для цитирования:** Жестянников С.Г. (2022). Приоритеты и инструменты трансформации управления муниципальными образованиями в контексте новой реформы местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 15. № 4. С. 88–101. DOI: 10.15838/esc.2022.4.82.6

**For citation:** Zhestyannikov S.G. (2022). Priorities and tools for the transformation of municipal governance in the context of the new reform of local self-government. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 15(4), 88–101. DOI: 10.15838/esc.2022.4.82.6

ния таких методов трансформации, как объединение сельских поселений и переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления, передача полномочий с уровня сельских поселений на уровень муниципального района, развитие межмуниципального сотрудничества. Результаты работы могут быть тиражированы и использованы в практике управления развитием муниципальных образований России, а также служить основой для дальнейших исследований по данной тематике, касающихся совершенствования системы управления на местном уровне.

**Ключевые слова:** муниципальные образования, местное самоуправление, реформа местного самоуправления, городские агломерации, межмуниципальное сотрудничество.

### Введение

Современные тенденции в развитии муниципальных образований, связанные с наличием социально-экономических и организационно-управленческих проблем, необходимостью выстраивания комплексной системы стратегического управления развитием территорий, более широкого учета потенциала местного сообщества и ресурсной базы, обуславливают актуальность разработки методических подходов для обеспечения сбалансированного развития территории. Одно из направлений его достижения заключается в трансформации управления муниципальными образованиями, предусматривающей комплекс решений по оптимизации организационных структур управления и сокращению асимметрии в социально-экономическом развитии муниципальных образований, прежде всего являющихся ближайшей периферией в городской агломерации.

Активное взаимодействие крупных городов с численностью населения от 250 тыс. человек с прилегающими территориями в радиусе 50–60 километров, их организационная, экономическая и культурная интеграция обеспечивают значительный мультипликативный эффект для развития как самого города, так и прилегающих муниципальных образований. Их роль в региональном аспекте состоит, с одной стороны, в обеспечении усиления межмуниципальной кооперации, позволяющей эффективно использовать трудовые, организационные, финансовые, рекреационные и иные ресурсы для решения задач городского развития, с другой — в обеспечении трансляции городской динамики социально-экономических изменений на периферийные территории.

Вышеуказанные ориентиры определены в ряде стратегических документов развития страны. Так, согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до

2025 года важнейшая цель — сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, в том числе посредством повышения устойчивости системы расселения за счет развития опорных населенных пунктов, сельских территорий, учитывая плотность населения, различный характер освоения и использования таких территорий, природные условия, удаленность от крупных городов и др.<sup>1</sup>

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года в качестве приоритетных задач закреплена необходимость обеспечения экономической связанности городов с прилегающими к ним территориями, а также городских агломераций между собой, сокращение различий в качестве жизни в городах и сельской местности<sup>2</sup>.

Указанные приоритеты получили дальнейшее развитие в обновленной Конституции России, Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (принят в первом чтении 25 января 2022 года). Очередной этап муниципальной реформы призван повысить эффективность взаимодействия всех уровней публичной власти в целях социально-экономического

<sup>1</sup> О Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

<sup>2</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13.

развития территорий посредством перехода к новой пространственной организации регионов на основе одноуровневой модели местного самоуправления<sup>3</sup>.

Таким образом, рассмотрение тенденций и проблем в сфере трансформации управления муниципальными образованиями в условиях реформирования местного самоуправления является актуальным для обоснования управленческих подходов к оптимизации организационных структур и сокращению асимметрии в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

### Обзор литературы

В ходе поиска эффективных путей социально-экономического развития территорий зарубежные и российские ученые отмечают различные методы управления развитием муниципальных образований: экономические, финансовые, административные, нормативно-правовые, программно-целевые и др. Субъектами управления в данном контексте выступают органы местного самоуправления и население муниципалитета. К субъектам прямого или косвенного влияния на развитие муниципалитетов можно также отнести органы государ-

ственной власти, бизнес-структуры, некоммерческий сектор. Объектом управления является муниципальное образование как социально-экономическая система пространственного типа. В *таблице 1* представлены примеры классификаций методического инструментария.

Имеющиеся классификации не в полной мере отражают современные тенденции развития муниципальных образований, направленные на решение задач трансформации управления в условиях реформирования местного самоуправления. В этом плане с позитивной стороны отметим исследование Т.В. Усковой, Н.В. Ворошилова (Ускова, Ворошилов, 2015), в котором в качестве инструмента регулирования рассматривается формирование социально-экономических округов для устранения территориальных диспропорций. Важность применения указанных методов в условиях ограниченных ресурсов отмечают и другие авторы (Орешников, Атаева, 2018).

В результате обобщения подходов к управлению развитием муниципальных образований нами разработана оригинальная классификация (*табл. 2*).

Таблица 1. Классификации методов управления развитием муниципальных образований, разработанные в научной литературе

Автор	Методы	Инструменты
Д.С. Хайруллов (Хайруллов, 2019)	Экономические	Прямые: бюджетное финансирование, централизованные капиталовложения, установление тарифов и цен на услуги и товары; косвенные: местные налоги, платежи за пользование природными ресурсами, аренда муниципальной собственности и др.
	Административные	Нормативно-правовая база
Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов (Ускова, Ворошилов, 2015)	Финансовые	Дотации, субсидии, субвенции, налоговые льготы, субсидии на подготовку кадров, экспертизу проектов развития и бюджетов
	Организационные	Оказание консалтинговых услуг
	Административные	Формирование социально-экономических округов для устранения территориальных диспропорций; совершенствование нормативно-правовой базы
И.М. Павленков (Павленков, 2018)	Финансовые	Прямые финансовые инструменты – финансовая помощь из бюджетов разного уровня
	Нефинансовые	Безвозмездная передача или продажа со скидкой стоимости муниципального или государственного имущества; развитие инфраструктуры (водоснабжение, дороги, канализация и др.), субсидирование за счет бюджета повышения квалификации и профессиональной подготовки специалистов и т. д.

Источник: составлено автором на основании анализа литературы.

<sup>3</sup> Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

Таблица 2. Классификация методов и инструментов управления развитием муниципальных образований

Методы	Инструменты
Финансовые	Бюджетное финансирование (включая трансферты, субсидии, субвенции, дотации, гранты), муниципальные займы
	Внебюджетные фонды
	Софинансирование участия муниципальных образований в реализации национальных проектов
Экономические	Создание экономических и административных зон с особым статусом (технопарки, наукограды, моногорода, зоны территориального развития, территории опережающего экономического развития и др.), кластеров
	Тарифное, ценовое и налоговое регулирование
	Управление муниципальной недвижимостью
	Поддержка малого бизнеса, в том числе посредством муниципального заказа, грантовой поддержки, льгот
	Привлечение инвестиций
	Муниципально-частное партнерство
Нормативные и административные	Муниципальные нормативно-правовые акты
	Разработка и реализация стратегий, программ
	Проектное управление
	Территориальный маркетинг
	Консалтинг муниципального управления, повышение квалификации кадров
	Разработка социальных и экономических нормативов
Регулирование социального настроения общества	Цифровизация муниципального управления и предоставления услуг
	Предоставление социально значимых услуг
	Аудит и открытость для общественности результатов деятельности органов муниципального управления
	Развитие форм общественного участия населения, включая инициативное бюджетирование, ТОС
Муниципально-территориального и пространственного развития	Изменение вида и границ муниципальных образований
	Межмуниципальное сотрудничество
Источник: составлено автором.	

В рамках статьи проанализированы методы муниципально-территориального и пространственного развития, включающие изменение вида и границ муниципальных образований, а также межмуниципальное сотрудничество, которые позволяют осуществлять социально-экономическое развитие муниципального образования с учетом фактора размещения и возможностей обмена ресурсами.

Научные подходы к организации межмуниципального сотрудничества исследованы как зарубежными (Casula, 2020), так и отечественными учеными (Гайнанов и др., 2017), закреплены в правовых актах<sup>4</sup>. Вместе с тем, в настоящее время практика применения межмуниципальных взаимодействий реализуется на

локальном уровне фрагментарно. В зависимости от целей и организационно-правового содержания межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в формах ассоциативного и договорного, реже – хозяйственного сотрудничества (Ворошилов, 2021a; Ворошилов, 2021b). Однако отметим, что наряду с межмуниципальным сотрудничеством имеются и другие методы развития муниципалитетов, в том числе муниципально-частное партнерство, проектное управление и т. д.

Межмуниципальное сотрудничество является эффективным методом объединения ресурсов различных муниципалитетов для решения вопросов и проблем местного значения, а также реализации крупных инвестиционных проектов, требующих большей координации совместных действий, что особо значимо для эффективного управления развитием муниципальных образований, входящих в городские

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

агломерации, для обеспечения экономического подъема всех ее составляющих, а не только «центра» (Fang, 2019; Dadashpoor, Ahani, 2019; Kössler Kress, 2021).

Ученые (Shmidt et al., 2016; Li et al., 2020; Zidong, Xintao, 2021) обосновали, что крупные города должны выступать инновационными центрами по отношению к территории, на которую распространяется их политико-административное, культурное и экономическое влияние. Транспортно-коммуникационной базой опорного каркаса являются «полимагистралы» – коридоры инфраструктур, экономические оси, вдоль которых формируются полосы концентрации населения и хозяйства.

В контексте изложенных изменений территориального устройства представляется логичным дальнейший переход к одноуровневой организации местного самоуправления<sup>5</sup>.

Централизация как актуальный тренд муниципального развития России, необходимость применения научных подходов к территориально-пространственным изменениям, в том числе агломерированию, исследованы многими отечественными учеными на примерах конкретных регионов (Дементьев, 2019; Сираждинов, 2021).

В ряде научных работ, в том числе на материалах Северо-Западного федерального округа (Мищенко и др., 2020; Коречков и др., 2021), дана оценка правовых, организационных, социально-экономических аспектов муниципальной реформы по переходу к одноуровневой системе местного самоуправления, выработаны рекомендации, позволяющие органам власти и населению адаптироваться к предстоящим переменам. В качестве положительных аспектов реформы исследователями выделены и обоснованы потенциал увеличения доходов бюджета округа, оптимизация аппарата и расходов на организацию управления, документооборо-

та и нормативно-правовой базы, повышение организационной эффективности, единство документов территориального планирования и управления имуществом комплексом. Среди негативных моментов отмечаются возможная протестная активность, необходимость трудоустройства работников администраций поселений, «отдаленность» власти и муниципальных услуг от населения.

#### Методы и данные

Исследование осуществлялось с помощью применения методов анализа и синтеза, структурно-функционального, монографического метода, инструментария статистического анализа, исследования муниципальных практик и др.

Выводы и предложения обосновываются результатами анализа данных Росстата, информации об исполнении местных бюджетов (База данных показателей муниципальных образований Росстата), нормативно-правовой базы в сфере новой реформы местного самоуправления в России, практики трансформации муниципальных образований и управления ими (данные сети Интернет).

#### Результаты исследования

Анализ опыта местного управления в зарубежных странах и России показывает, что период второй половины XX – начала XXI века связан с активным преобразованием на локальном уровне. Одной из основных тенденций стало укрупнение муниципалитетов, а также переход к одноуровневой модели местного самоуправления, неизбежными причинами которого многие авторы считают изменение системы расселения, концентрацию экономического роста и человеческого капитала в городах, сокращение численности сельского населения (Буркова, 2013; Кузнецов и др., 2019; Бухвальд и др., 2021).

Изменениями, внесёнными в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с 2017 года установлена возможность преобразования муниципальных районов в городские округа, а с 2019 года – в муниципальные округа<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

<sup>5</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ; О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ; Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ.

На основе изменения законодательной базы наиболее значимые трансформации в направлении укрупнения муниципальных образований за счет объединения сельских поселений произошли в Ленинградской, Вологодской, Калининградской областях, Республике Коми (табл. 3). В настоящее время процессы перехода к образованию муниципальных округов осуществляются в большинстве субъектов Северо-Запада России. Завершен переход к одноуровневой системе местного самоуправления в Калининградской области<sup>7</sup>.

В Вологодской области в 2017 году укрупнение муниципальных образований произошло в пяти муниципальных районах. В качестве объекта более пристального внимания автором был выбран Вологодский муниципальный район<sup>8</sup>.

Вологодский муниципальный район – один из развитых и крупных сельскохозяйственных районов региона. По состоянию на 1 января 2022 года административно разделен на 10 сель-

ских поселений. Район имеет выгодное экономико-географическое положение вокруг административного центра региона и входит в Вологодскую агломерацию. Организационная эффективность деятельности органов местного самоуправления позволяет реализовывать целый ряд эффективных муниципальных практик. В 2018–2021 гг. Вологодский район занимал 1 место в региональных рейтингах муниципальных районов области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, проводимой в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Район является типичным для рассмотрения проблем и перспектив пространственных изменений муниципальных образований Северо-Запада России в контексте реформы местного самоуправления (табл. 4).

Таблица 3. Количество муниципальных образований Северо-Западного федерального округа в 2017–2020 гг. по видам муниципальных образований (за исключением города федерального значения Санкт-Петербурга)

Субъект	Всего		МР*		ГО**		ГП***		СП****		МО*****	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021	2017	2021	2017	2021	2017	2021
Северо-Западный федеральный округ	1322	1247	146	137	53	56	206	195	917	853	0	6
Республика Карелия	126	125	16	16	2	2	22	22	86	85	0	0
Республика Коми	185	178	14	14	6	6	14	14	151	144	0	0
Архангельская область, в том числе:	226	218	20	19	8	8	21	20	177	170	0	1
Ненецкий автономный округ	21	21	1	1	1	1	1	1	18	18	0	0
Вологодская область	218	207	26	26	2	2	22	21	168	158	0	0
Калининградская область	32	22	3	0	19	22	6	0	4	0	0	0
Ленинградская область	217	205	17	17	1	1	64	66	135	121	0	0
Мурманская область	40	36	5	4	12	12	13	10	10	9	0	1
Новгородская область	142	120	21	17	1	1	19	17	101	81	0	4
Псковская область	136	136	24	24	2	2	25	25	85	85	0	0

\*Муниципальный район; \*\* городской округ; \*\*\* городское поселение; \*\*\*\* сельское поселение; \*\*\*\*\* муниципальный округ.  
Составлено по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

<sup>7</sup> О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных городских округов Калининградской области: Закон Калининградской области от 27 декабря 2019 года № 378.

<sup>8</sup> О преобразовании некоторых муниципальных образований Вологодского муниципального района и о внесении изменений в Закон области «Об установлении границ Вологодского муниципального района, границах и статусе муниципальных образований, входящих в его состав»: Закон Вологодской области от 29 мая 2017 года № 4148-ОЗ.

Таблица 4. Численность населения крупных городов Северо-Запада России и расположенных вблизи них муниципальных образований (2021 год), чел.

№	Крупный город	Численность населения	Муниципальное образование, расположенное вблизи крупного города	Численность населения	Субъект России
1.	Калининград	482 443	Гурьевский район	68 579	Калининградская область
2.	Архангельск	348 343	Приморский район	24 278	Архангельская область
3.	Череповец	316 529	Череповецкий район	38 635	Вологодская область
4.	Вологда	311 846	Вологодский район	51 999	Вологодская область
5.	Мурманск	292 465	Кольский район	40 293	Мурманская область
6.	Петрозаводск	280 170	Прионежский район	21 931	Республика Карелия
	Итого	2 031 796		245 715	

Составлено по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

В научной литературе имеются неоднозначные оценки последствий объединения муниципальных образований для социально-экономического развития территорий. Конкретный показательный пример отсутствия позитивного эффекта от объединения сельских поселений Кичменгско-Городецкого района Вологодской области представлен в исследовании (Ворошилов, 2017). Справедлив вывод ученого о необходимости преобразования муниципально-территориального устройства на основе комплексного исследования целесообразности с помощью четко установленных количественных и качественных критериев и реальной эффективности процессов. Дополнением к этому выводу может служить решение на основе всестороннего анализа уровня развития территории о недостаточности данной меры для депрессивной территории и необходимости дополнительных комплексных мер государственного регулирования.

В ходе анализа последствий объединения сельских поселений в Вологодском муниципальном районе выявлена позитивная тенденция, что подтверждается данными об исполнении бюджетов Марковского и Подлесного сельских поселений за 2017 год и сельского поселения Подлесное за 2021 год (табл. 5). В качестве основных эффектов укажем:

- повышение инвестиционной привлекательности территории объединенного поселения и, как следствие, увеличение налогооблагаемой базы по налогу на доходы физических лиц на 177% к уровню 2017 года;

- повышение эффективности управления налоговым потенциалом собственной налого-

вой базы (налог на имущество физических лиц, земельный налог) в целом на 127% к уровню 2017 года;

- дополнительно поступившие налоги позволили увеличить финансирование социальной сферы в области культуры (на 130%) и физической культуры и спорта (на 123%);

- снижение расходов на аппарат управления составило 3%, однако с учетом повышения заработной платы муниципальным служащим с 2020 года на 20% можно отметить как факт недопущение роста общегосударственных расходов.

Кроме того, безусловным свидетельством повышения эффективности управления и прозрачности взаимодействия с частным бизнесом и населением является рост количества реализованных инвестиционных и инфраструктурных проектов, в том числе с применением механизмов инициативного бюджетирования (табл. 6).

Представленные положительные эффекты от объединения поселений могут служить основанием для рассмотрения вопроса о преобразовании поселений, входящих в состав Вологодского муниципального района, путём их объединения и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа. В контексте цели исследования представляется важным рассмотреть вопрос о реализации практики заключения договоров по передаче полномочий между районным и поселениями, входящими в его состав<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> О Порядке участия Вологодского муниципального района в межмуниципальном сотрудничестве: Решение Представительного Собрания Вологодского муниципального района от 17 июня 2014 года № 243.

Таблица 5. Анализ исполнения бюджетов Марковского и Подлесного сельских поселений за 2017 год и сельского поселения Подлесное за 2021 год, тыс. руб.

Наименование показателя	2017 год		2021 год
	МСП*	ПСП**	СПП***
<b>Исполнение по доходам:</b>			
Налоговые и неналоговые доходы	2 740,07	6 189,77	12 987,90
Налог на доходы физических лиц	207,07	1 315,31	2 706,80
Единый сельхозналог	3,05	0,00	0,00
Налог на имущество физических лиц	701,55	1 301,22	2 428,24
Земельный налог	1 481,85	3 477,41	6 584,35
Государственная пошлина	27,64	38,14	25,59
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	0,00	0,00	-11,86
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	307,91	57,69	391,78
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	11,00	0,00	11,00
<b>Исполнение по расходам:</b>			
Общегосударственные расходы, в том числе функционирование высшего должностного лица муниципального образования, местных администраций	3 481,2	7 745,2	10 980,4
Национальная оборона	79,9	199,9	261,2
Национальная экономика	2 546,3	3 729,5	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе благоустройство	351,2	437,2	8 112,1
Образование	0,0	19,5	25,0
Культура	2 928,1	4 957,0	10 254,6
Социальная политика	317,5	154,5	878,9
Физическая культура и спорт	1 150,0	0,0	2 658,6
*МСП – Марковское сельское поселение; **ПСП – Подлесное сельское поселение; ***СПП – сельское поселение Подлесное. Составлено по: данные отчета об исполнении бюджета Вологодского муниципального района, предоставленного финансовым управлением администрации района.			

Таблица 6. Объемы финансирования инвестиционных проектов и проектов в рамках программы «Народный бюджет», реализованных в 2017–2021 гг. на территории Марковского и Подлесного сельских поселений и сельского поселения Подлесное, млн руб.

Наименование показателя	2017 год		2018 год	2019 год	2020 год	2021 год
	МСП*	ПСП**	СПП***			
Инвестиционные проекты	0	0	<b>281,334</b> (строительство коровника в п. Харачево, открытие предприятия ООО «Вологодская зелень» в п. Васильевское)	<b>424,8</b> (начало реализации проекта по строительству рыбоводного хозяйства «Аквапродукт» в п. Грибково, запуск строительства молочно-товарной фермы «ОАО «Родина» в п. Васильевское)	<b>393,4</b> (продолжение реализации проектов 2019 года)	<b>607,47</b> (строительство фельдшерско-акушерского пункта в п. Грибково, строительство молочно-товарной фермы в п. Васильевское, продолжение реализации проекта по строительству рыбоводного хозяйства «Аквапродукт»)
Проекты в рамках программы «Народный бюджет»	0	0	<b>0,25</b> (детская площадка)	<b>1,3</b> (2 спортивные площадки, освещение хоккейного корта, приобретение спортивного инвентаря)	<b>1,9</b> (3 детские площадки, ремонт дворовой территории)	<b>4,3</b> (4 детские площадки, обустройство уличного освещения, обустройство тренажерного зала)
*МСП – Марковское сельское поселение; **ПСП – Подлесное сельское поселение; ***СПП – сельское поселение Подлесное. Составлено по: данные Росстата. URL: <a href="https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial">https://rosstat.gov.ru/investment_nonfinancial</a>						



В настоящее время межмуниципальное «хозяйственное» сотрудничество в районе не представлено, район и его поселения не являются учредителями или участниками каких-либо межмуниципальных организаций.

Анализ передаваемых объемов финансирования за 2017–2022 гг. (табл. 7) наглядно показывает тенденцию централизации исполнения полномочий – увеличивается объем финансирования полномочий, передаваемых от поселений на уровень района. В структуре передаваемых объемов эту тенденцию обеспечивают:

- сокращение финансирования самостоятельно исполняемых на уровне поселений полномочий по водоснабжению и осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения (справочно: 99,7% от общего объема финансирования передаваемых полномочий составляет финансирование дорожной деятельности);

- возрастающий объем финансирования передаваемых от поселений на уровень района полномочий на реализацию мероприятий программы по формированию современной городской среды (благоустройству) на территории

поселения, выполнение полномочий в области культуры и ведения бюджетного (бухгалтерского учета) поселений района (справочно: 84,7% от общего объема финансирования передаваемых полномочий составляет финансирование полномочий по благоустройству).

С 2019 года полномочия по дорожной деятельности тремя поселениями переданы на уровень района и реализуются в межпоселенческом формате – МБУ ВМР «Дорожно-ремонтно-строительное управление» (далее – МБУ ВМР «ДРСУ»). В 2021 году МБУ «ДРСУ» обслуживало пять наиболее крупных поселений района. Анализ затрат (табл. 8) на реализацию полномочия (с учетом удорожания материалов и роста заработной платы) показывает, что в период 2017–2021 гг. ежегодные затраты на самостоятельное исполнение полномочий сельскими поселениями возросли на 162,3%, затраты на дорожную деятельность при передаче полномочий в МБУ ВМР «ДРСУ» – на 121% (при сохранении площади обслуживаемой территории)<sup>10</sup>.

В Вологодском муниципальном районе на основании Закона Вологодской области от 6 мая 2022 года № 5122-ОЗ осуществляется

Таблица 7. Объем финансирования передаваемых полномочий за 2017–2022 гг. в Вологодском муниципальном районе, тыс. руб.

Поселение	2017 год		2018 год		2019 год		2020 год		2021 год		2022 год	
	↓*	↑**	↓	↑	↓	↑	↓	↑	↓	↑	↓	↑
Кубенское	5904,1	4574	5811,8	4272	6674,1	659	8214,6	757	10260,5	774	8909,6	710
Лесковское	3592,8	74	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Майское	4845,8	224	5319,3	176	6098,6	918	358,5	503	179,6	910	14,1	930
Марковское	2442,3	74	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Новленское	4503,9	74	6499,5	89	5958,3	536	7840,9	436	9042,0	636	7708,4	1330
Подлесное	3821,1	74	6002,7	171	110,4	643	115,4	585	10,4	792	10,4	790
Прилукское	993,0	74	1010,1	89	1769,5	437	3640,0	436	1520,6	636	1601,6	680
Семеновское	7783,3	74	3041,4	172	693,6	647	331,0	508	3,1	762	3,1	855
Сосновское	2625,9	74	6006,1	158	5778,3	590	245,9	530	4,5	747	4,5	770
Спасское	5196,3	74	4435,6	170	674,5	637	215,0	2052	6,0	6294	6,0	6128
Старосельское	6006,6	74	4719,3	89	6409,6	508	7632,2	585	7981,0	723	7908,0	767
Федотовское	865,6	224	1299,2	359	1801,5	740	1601,5	609	1451,5	902	1500,5	928
<b>Итого:</b>	<b>48580,7</b>	<b>5688</b>	<b>44145,0</b>	<b>5744</b>	<b>35968,4</b>	<b>6315</b>	<b>30195,0</b>	<b>7002</b>	<b>30459,3</b>	<b>13176</b>	<b>27666,2</b>	<b>13888</b>

\*↓ – полномочия, исполняемые органами власти поселений; \*\*↑ – полномочия, исполняемые органами власти района.  
Составлено по: данные отчета об исполнении бюджета Вологодского муниципального района, предоставленного финансовым управлением администрации.

<sup>10</sup> Об утверждении комплексной схемы организации дорожного движения Вологодского муниципального района: Постановление Администрации Вологодского муниципального района от 8 февраля 2021 года № 234-01.

Таблица 8. Затраты на осуществление дорожной деятельности исполнителями полномочий в 2017 и 2021 гг., тыс. руб.

Исполнитель полномочий по дорожной деятельности	Протяженность дорог (км)	Объемы финансирования	
		2017 год	2021 год
<i>1. Самостоятельное исполнение полномочий в 2017–2021 гг.</i>			
1.1. Кубенское поселение	255,43	5640,30	9480,00
1.2. Новленское поселение	215,85	4245,40	7950,00
1.3. Прилуцкое поселение	26,00	928,40	1519,00
1.4. Старосельское поселение	208,77	5596,00	7636,20
1.5. Федотовское поселение	5,74	865,10	1451,00
<b>Итого 1</b>	<b>711,78</b>	<b>17275,20</b>	<b>28036,20</b>
<i>2. Самостоятельное исполнение полномочия в 2017 году и централизованное обслуживание в 2021 году</i>			
2.1. Майское поселение	165,67	4714,40	-
2.2. Подлесное поселение	170,31	6113,50	-
2.3. Семеновское поселение	93,54	3436,20	-
2.4. Сосновское поселение	183,64	6064,30	-
2.5. Спасское поселение	156,50	5049,10	-
МБУ «ДРСУ»	769,67	0,00	30748,60
<b>Итого 2</b>	<b>1539,34</b>	<b>25377,50</b>	<b>30748,60</b>
<b>ИТОГО 1 и 2</b>	<b>2251,12</b>	<b>42652,70</b>	<b>58784,80</b>
Составлено по: данные отчета об исполнении бюджета Вологодского муниципального района, предоставленного финансовым управлением администрации.			

муниципальная реформа и переход к одноуровневой системе местного самоуправления с переходным периодом до 1 января 2023 года<sup>11</sup>.

Модель организации местного самоуправления на территории района (рисунок) основана на сохранении органов власти на местах в формате территориальных органов администрации района с правами юридического лица, в полномочия которых планируется отнести благоустройство, участие в реализации Стратегии социально-экономического развития Вологодского муниципального района на период до 2030 года, работу с местным сообществом (территориальное общественное самоуправление, институт старост, общественные организации на местах).

В отраслевую подведомственность перейдут поселенческие учреждения сфер культуры и спорта, также планируется полностью централизовать бухгалтерский учет и дорожную деятельность.

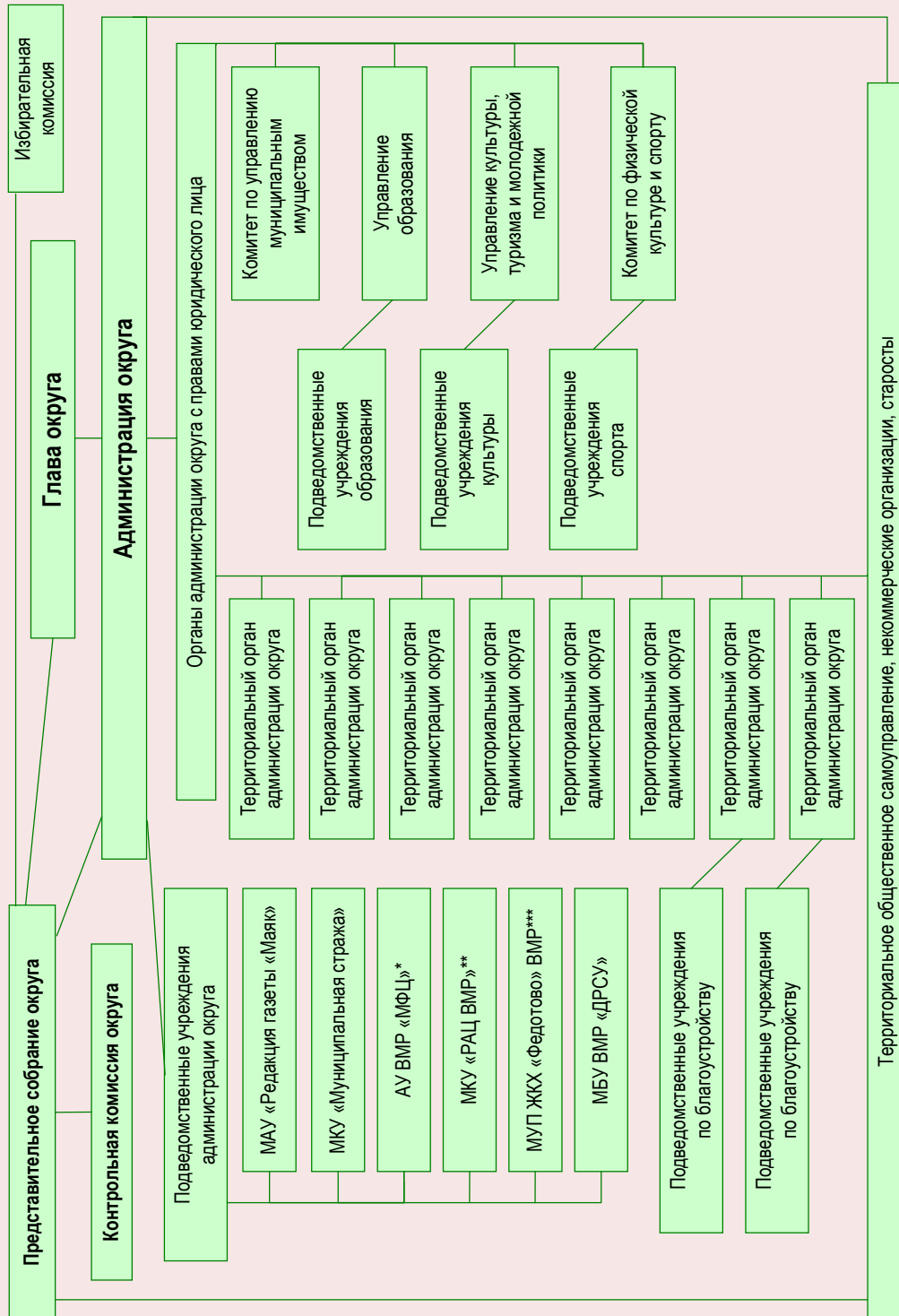
<sup>11</sup> О преобразовании всех поселений, входящих в состав Вологодского муниципального района Вологодской области, путем их объединения и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и о внесении изменений в отдельные законы области: Закон Вологодской области от 6 мая 2022 года № 5122-ОЗ.

Необходимость такой структуры продиктована существующей системой расселения на территории района, отсутствием районного центра, наличием значительного количества крупных населенных пунктов. В этих условиях необходимо сохранить социальную, дорожную, инженерную инфраструктуру и предотвратить стягивание ресурсов и населения в городской округ. Предлагаемая модель в синтезе с опорой на развитие различных форм общественного самоуправления поможет нивелировать основные риски реформы, связанные с «отдалением» власти от населения.

Преобразование органов местного самоуправления позволит повысить организационную эффективность: исключить дублирование вопросов местного значения на разных уровнях власти, обеспечить единство документов территориального планирования и управления имуществом комплексом, оптимизировать межбюджетные отношения, документооборот и нормативно-правовую базу.

Вследствие сокращения расходов на проведение муниципальных выборов и аппарат управления в размере более 15,0 млн рублей появляется возможность направить высвободившиеся средства на реализацию проектов развития. Важнейшим результатом реформы

Модель организации местного самоуправления в Вологодском муниципальном округе



Сокращения:

\* АУ ВМР «МФЦ» – автономное учреждение Вологодского муниципального района «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг»;

\*\* МКУ «РАЦ ВМР» – муниципальное казенное учреждение «Расчетно-аналитический центр Вологодского муниципального района»;

\*\*\* МУП ЖКХ «Федотово» ВМР – муниципальное унитарное предприятие жилищно-коммунального хозяйства «Федотово» Вологодского муниципального района.

Источник: составлено автором.

станет более эффективное управление ресурсами, прежде всего землей. Вектор развития района направлен на инфраструктурное и демографическое развитие, в связи с чем исключительно важно устранить административные барьеры для инвесторов и граждан. Переход к новой модели организации местного самоуправления позволит реализовать более эффективную политику территориального развития в отношении использования экономического потенциала развитых поселений.

Межмуниципальное сотрудничество, тор-мозом для которого служила двухуровневая организация местного самоуправления, может стать ключевым ресурсом развития территории округа в рамках формирующейся Вологодской агломерации. В целях реализации этой стратегии необходимо подписать Соглашение о сотрудничестве между городским округом городом Вологодой и Вологодским муниципальным округом, где зафиксировать направления, формы, механизмы, порядок реализации сотрудничества между данными муниципальными образованиями. Механизмом реализации соглашения может стать разработка Концепции развития Вологодской агломерации, предусматривающей основные направления и этапы развития с учетом включения в перспективе в ее состав Сокольского и Грязовецкого районов Вологодской области.

Образование муниципального округа позволит перейти к следующему этапу – агломерационному развитию территории через создание сети опорных населенных пунктов в качестве локальных социально-экономических центров развития. Совершенствованию структуры расселения, диверсификации экономики, активизации промышленного развития будет способствовать изменение документов территориального планирования. Подтверждением того, что этот процесс уже идет, может служить согласование вопроса о создании на террито-

рии района индустриального парка Лесково на территории 63 га. Реализация проекта поможет создать новые рабочие места, снизить зависимость региона от крупнейших предприятий металлургии и химической отрасли.

#### **Заключение**

Исследование позволило выявить проблемы и перспективы трансформации управления муниципальными образованиями как комплекса решений по оптимизации организационных структур управления и сокращению асимметрии в социально-экономическом развитии муниципальных образований, прежде всего являющихся ближайшей периферией в городской агломерации.

Автором разработаны и адаптированы теоретико-методические положения и практические рекомендации по совершенствованию управления муниципальным образованием, расположенным вблизи крупного города. Доказан положительный экономический эффект для социально-экономического развития муниципального образования, расположенного вблизи крупного города, таких методов, как объединение сельских поселений, передача полномочий с уровня сельских поселений на уровень муниципального района, переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления.

Научная новизна проведенного исследования заключается в разработке методического подхода к обоснованию приоритетов и инструментов трансформации системы управления муниципальными образованиями в контексте новой реформы местного самоуправления.

Результаты, представленные в статье, могут быть тиражированы и использованы в практике управления развитием муниципальных образований России, а также служить основой для дальнейших исследований по данной тематике, касающихся совершенствования системы управления на местном уровне.

### **Литература**

- Буркова О.М. (2013). Местное самоуправление Франции // Муниципальная власть. № 4. С. 12–18.
- Бухвальд Е.М., Валентик О.Н., Кольчугина А.В., Одинцова А.В. (2021). К новым «Основам государственной политики в сфере развития местного самоуправления». М.: Институт экономики РАН. 43 с.
- Кузнецов С.В., Межевич Н.М., Шамахов В.А. (2019). Пространственный аспект эволюции местного самоуправления в Российской Федерации: возможности учета зарубежного опыта // Управленческое консультирование. № 9. С. 8–14.

- Ворошилов Н.В. (2017). Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. № 2 (37). С. 1–15.
- Ворошилов Н.В. (2021a). Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 14. № 6. С. 141–159.
- Ворошилов Н.В. (2021b). Тенденции и перспективы изменения муниципально-территориального устройства в России // Проблемы развития территории. Т. 25. № 5. С. 105–124.
- Гайнанов Д.А., Тажитдинов И.А., Атаева А.Г. (2017). Межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации: теоретические и практические аспекты // Экономика и предпринимательство. № 8-2 (85). С. 295–300.
- Дементьев В.С. (2019). Оптимизация административно-территориального деления Псковской области: оценка последствий // Географический вестник. № 1 (48). С. 14–25.
- Коречков Ю.В., Великороссов В.В., Ракаускиене О.Г. (2021). Инновационные организационно-экономические подходы к укрупнению муниципальных образований (на примере создания Череповецкого муниципального округа) // Социально-политические исследования. № 3 (12). С. 56–71.
- Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Юдина В.В. (2020). О внедрении опыта регионов России при создании муниципальных округов в контексте совершенствования административно-территориального устройства Алтайского края // Экономика. Профессия. Бизнес. № 4. С. 81–89.
- Орешников В.В., Атаева А.Г. (2018). Территориальная трансформация или межмуниципальное сотрудничество: сравнительная оценка последствий на основе экономико-математического моделирования // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Т. 4. № 4. С. 271–296.
- Павленков И.М. (2018). Программный подход к стимулированию развития муниципального образования // Инновации в менеджменте. № 3 (17). С. 44–53.
- Сираждинов Р.Ж. (2021). Современный этап реализации стратегии территориального развития России // Муниципальная академия. № 2. С. 122–127.
- Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. (2015). Региональная политика территориального развития. Вологда: ИСЭРТ РАН. 156 с.
- Хайруллоев Д.С. (2019). Формы и методы муниципального управления социально-экономическим развитием территории муниципального образования // Вестник Казанского технологического университета. № 23. С. 207–214.
- Casula M. (2020). A contextual explanation of regional governance in Europe: Insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 22(12), 1819–1851.
- Fang C. (2019). The basic law of the formation and expansion in urban agglomerations. *Journal of Geographical Sciences*, 29, 1699–1712.
- Dadashpoor H., Ahani S. (2019). A conceptual typology of the spatial territories of the peripheral areas of metropolises. *Habitat International*. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.102015>
- Kössler K., Kress A. (2021). European cities between self-government and subordination: Their role as policy-takers and policy-makers. In: *European Yearbook of Constitutional Law 2020*. Vol. 2. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Li Li, Xiaojian Li, Jiawei Xu. (2020). Evolution of rural settlement in an inland nonmetropolitan region of China at a time of rapid urbanization: The case of Gongyi. *Journal of Rural Studies*, 79, 45–56.
- Shmidt A.V., Antonyuk V.S., Francini A. (2016). Urban agglomerations in the regional development: Theoretical, methodological aspects. *Economy of Region*, 12(3), 776–789.
- Zidong Yu, Xintao Liu. (2021). Urban agglomerations economies and their relationships to built environment and socio-demographic characteristics in Hong Kong. *Habitat International*. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2021.102417>

## Сведения об авторе

Сергей Геннадиевич Жестянников — Глава Вологодского муниципального района, Представительное Собрание Вологодского муниципального района (160000, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Пушкинская, д. 24; e-mail: [jestyannikovsg@volraion.ru](mailto:jestyannikovsg@volraion.ru))

Zhestyannikov S.G.

## Priorities and Tools for the Transformation of Municipal Governance in the Context of the New Reform of Local Self-Government

**Abstract.** One of the priority areas in the development of municipal formations in the context of the new reform of local self-government in Russia is the transformation of the system of local self-government, including further consolidation of territorial systems at the municipal level. These issues are to a certain extent reflected in scientific studies and in the research on agglomeration processes as well. At the same time, in the methodological aspect, insufficient attention is paid to the transformation of municipal governance. We believe it is necessary to focus not only on general patterns, but also on the specifics of development of municipal formations located around a large city; these provisions have determined the relevance of the work. The purpose of our study is to develop a methodological approach to substantiating priorities and tools for the transformation of municipal governance in the context of the new reform of local self-government. To this end, we use methods such as analysis and synthesis, structural, functional, monographic, statistical methods, review of municipal practices, etc. Scientific novelty of the research lies in the development of a methodological approach to substantiating priorities and tools for the transformation of municipal governance in the context of the new reform of local self-government. We show that transformation methods such as unification of rural settlements and transition to a single-level system of organization of local self-government, transfer of powers from the level of rural settlement to the level of municipal district, development of inter-municipal cooperation provide positive socio-economic effects for municipal formations. The findings of our work can be replicated and used in the practice of managing the development of municipal formations in Russia; they can also serve as a basis for further research on this topic concerning the improvement of the management system at the local level.

**Key words:** municipal formations, local self-government, local self-government reform, urban agglomerations, inter-municipal cooperation.

### Information about the Author

Sergei G. Zhestyannikov – Head of Vologodsky Municipal District, Representative Assembly of Vologodsky Municipal District (24, Pushkinskaya Street, Vologda, 160000, Russian Federation; e-mail: [jestyannikovsg@volraion.ru](mailto:jestyannikovsg@volraion.ru))

Статья поступила 04.05.2022.