

Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в России



**Николай Владимирович
ВОРОШИЛОВ**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация
e-mail: niks789@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-5565-1906; ResearcherID: I-8233-2016

Аннотация. Актуальность статьи обусловлена активным обсуждением в 2022 году проекта нового федерального закона о местном самоуправлении. Цель работы — выявление предпосылок и обоснование перспективных направлений реформирования института местного самоуправления в России. Для достижения данной цели использованы ключевые общенаучные методы исследования, а также результаты проведённого в 2022 году анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, методика группировки муниципалитетов по уровню развития для выявления специфики ответов глав в разрезе разных типов территорий и отношения глав муниципалитетов к законопроекту. В этом состоит элемент научной новизны исследования. Установлено, что основной проблемой местного самоуправления по-прежнему остаётся низкая финансово-экономическая самостоятельность муниципалитетов. Кроме того, в значительном количестве субъектов Российской Федерации в течение 10 последних лет фиксировались случаи упразднения поселенческого уровня управления путём преобразования муниципальных районов в муниципальные и городские округа. Выявлено, что ключевыми дискуссионными, неоднозначными моментами в рассматриваемом законопроекте выступают упразднение поселенческого уровня управления; усиление ответственности глав муниципалитетов перед высшим должностным лицом субъекта Федерации; недостаточное внимание конкретизации полномочий и функций органов местного самоуправления и ресурсов на их полное и качественное выполнение. В отношении каждого обозначенного момента предложены рекомендации по совершен-

Для цитирования: Ворошилов Н.В. (2022). Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 15. № 5. С. 170–188. DOI: 10.15838/esc.2022.5.83.9

For citation: Voroshilov N.V. (2022). Development of the institution of local self-government in Russia: Problems and prospects. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 15(5), 170–188. DOI: 10.15838/esc.2022.5.83.9

ствованию текста проекта закона. Результаты проведённого исследования могут быть использованы в деятельности федеральных органов власти при доработке законопроекта о местном самоуправлении и в ходе практической реализации новой реформы, а также служить базой для дальнейших исследований по данной тематике.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, муниципальные образования, Российская Федерация, Вологодская область, анкетный опрос.

Благодарность

Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № FMGZ-2022-0012 «Факторы и методы устойчивого социально-экономического развития территориальных систем в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды».

Введение

Муниципальный уровень управления является наиболее приближенным к интересам и потребностям населения; именно на уровне муниципальных образований обеспечивается максимальное вовлечение жителей в процессы непосредственного управления развитием территорий.

В постсоветской России местное самоуправление (МСУ) постоянно подвергается реформированию. В Конституции Российской Федерации 1993 года была закреплена самостоятельность местного самоуправления и его независимость от государственной власти. Далее, в 1995 году, принят закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 154-ФЗ от 28.09.1995); в 2003 году принят новый аналогичный закон (№ 131-ФЗ от 06.10.2003). К 1 января 2009 года реформа местного самоуправления в России формально завершилась, положения 131-ФЗ вступили в полную силу на всей территории страны.

В 2010-х годах важные новые этапы дальнейшего реформирования данного института власти были закреплены федеральными законами о внесении изменений в 131-ФЗ (№ 136-ФЗ от 27.05.2014, № 62-ФЗ от 03.04.2017, № 87-ФЗ от 01.05.2019). Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ в статью 132 Конституции введен новый пункт: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего

на соответствующей территории». В публикациях ряда российских учёных (Бухвальд, 2020; Ворошилов, 2020; Зотов, 2021; Шугрина, 2021; Щепачёв, 2021; и др.) дана системная и объективная оценка этим конституционным изменениям.

В действующий федеральный закон о местном самоуправлении (№ 131-ФЗ) за 16 лет его реализации (с 2006 г.) было внесено множество изменений (более 180 федеральных законов о внесении изменений), которые существенно преобразовали изначальную концепцию, модель закона и механизмы функционирования местного самоуправления. В связи с этим разработка и принятие нового федерального закона о местном самоуправлении – это уже объективная необходимость, тем более если учесть принятие федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». 16 декабря 2021 года на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации внесён проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (законопроект № 40361-8; субъекты законодательной инициативы – сенатор Российской Федерации А.А. Клишас и депутат Государственной Думы Российской Федерации П.В. Крашенинников). 25 января 2022 года законопроект принят Государственной Думой в первом чтении; второе чтение изначально планировалось на июнь 2022 года, однако пока отложено в силу возникшей в различных кругах дискуссии относительно новой реформы местного самоуправления и ряда других существенных событий 2022 года (усиление санкционного

давления на Россию со стороны западных стран с февраля 2022 г. и необходимость эффективно-го ответа и реакции российского государства и общества на новые вызовы развития страны).

Планировалось, что общие положения закона вступят в силу со дня его официального опубликования, главы 2–5 и 7 – с 1 января 2023 года; установлен переходный период до 1 января 2028 года, в течение которого муниципальные районы будут преобразованы в муниципальные округа, будут решены отдельные организационные и юридические вопросы.

Отметим следующие принципиальные нововведения, заложенные в проекте нового федерального закона:

- сокращается с 8 до 3 количество видов муниципальных образований, в которых будет осуществляться местное самоуправление (городские округа, муниципальные округа и внутригородские территории городов федерального значения); упраздняется поселенческий уровень управления, но в то же время в целях обеспечения учета интересов населения в отдельных населенных пунктах предусматривается, что в структуру местной администрации городского округа, муниципального округа, как правило, будут входить территориальные органы местной администрации;

- устанавливается два перечня полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (27 закреплённых федеральным законом полномочий и 28 полномочий, которые могут быть закреплены за органами МСУ законом субъекта Федерации);

- сокращается количество способов формирования представительного органа муниципального образования (только из депутатов, избираемых на муниципальных выборах) и выбора главы муниципального образования (на муниципальных выборах; представительным органом муниципалитета из своего состава или из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Федерации);

- усиливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Федерации;

- повышается роль территориального общественного самоуправления, старост сельских

населённых пунктов, инициативных проектов в управлении развитием муниципалитета.

Принятие закона обеспечит встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти, которая была установлена изменениями 2020 года в Конституцию Российской Федерации. В данном случае речь идёт о новой, очередной полноценной реформе местного самоуправления, затрагивающей все вопросы функционирования муниципального уровня управления. Законопроект вызвал значительный повсеместный отклик среди представителей муниципального сообщества, органов государственной власти, учёных, экспертов и политических деятелей. После принятия закона в первом чтении в январе 2022 года субъектами законодательной инициативы, экспертными, общественными, научными организациями предложено уже более 1000 поправок в текст; продолжаются активные дискуссии о возможности сохранения поселенческого уровня управления.

В ходе обсуждения законопроекта учёные, эксперты, политические деятели высказывают разные мнения относительно перспектив дальнейшего развития института местного самоуправления в России: от нейтральных (закон существенно ничего не ухудшит и принципиально не изменит, а лишь закрепит на нормативном уровне объективные тенденции развития местного самоуправления за последние 7–8 лет) и крайне положительных (поправки усилят статус института местного самоуправления и устранят имеющиеся пробелы в законодательстве) до крайне отрицательных (новый закон завершит процесс фактической ликвидации реального местного самоуправления в стране и полностью подчинит его органам государственной власти).

В публикациях российских учёных (Болдырев, 2022; Бухвальд и др., 2022; Глигич-Золотарева, Лукьянова, 2022; Козлова, 2022; Упоров и др., 2022; Широков, Юркова, 2022; и др.) уже дана комплексная оценка проекту федерального закона: при наличии единой позиции относительно объективной целесообразности принятия нового закона о местном самоуправлении обоснована необходимость его существенной доработки с чётким обоснованием и пониманием концепции и дальнейших перспектив развития местного самоуправления в

России. Придерживаясь взвешенной позиции названных исследований, мы понимаем необходимость объединения в настоящее время усилий учёных, экспертов и практиков для объективного анализа имеющихся проблем местного самоуправления в России и выработки обоснованных рекомендаций по формированию нового, эффективного закона о местном самоуправлении.

Следует отметить, что реформы в сфере местного самоуправления проводятся во многих странах мира. Эти процессы реформирования находятся в фокусе внимания множества зарубежных экономистов, юристов, политологов, географов, социологов (см., например: Ezeozue, 2020; Lockner, 2013; Meng, Cheng, 2020; Tan, 2020). Отдельный пласт публикаций (Blesse, Rosel, 2017; Blom-Hansen et al., 2016; Di Liddo, Giuranno, 2020; Erlingsson et al., 2020; Gendzwill et al., 2021; Hansen et al., 2014) посвящён оценке целесообразности преобразования муниципально-территориального устройства и его эффектов (объединение, разделение муниципалитетов, изменение их статуса, границ, функционала и т. д.) в различных странах. Учёные сходятся во мнении, что все преобразования в сфере местного самоуправления должны проводиться с учётом понимания реальной потребности в них, целей, задач, последствий (в том числе оценки различных эффектов) и механизмов реализации.

В связи с этим важно с помощью методов научного анализа выявить реальные предпосылки и обосновать перспективные направления реформирования института местного самоуправления в России. Это и стало целью исследования. Были решены следующие задачи: проанализировано текущее состояние и выявлены ключевые проблемы функционирования института местного самоуправления в России (в том числе с использованием результатов анкетного опроса глав муниципалитетов); показано влияние политических, управленческих факторов на процессы социально-экономического развития муниципальных образований; дана обобщённая оценка основным положениям проекта нового федерального закона о местном самоуправлении; обоснованы ключевые направления доработки (совершенствования) законопроекта.

Описание методики исследования и обоснование ее выбора

Для достижения цели, поставленной в статье, применялись стандартные методы экономического, статистического и компаративного анализа, обобщения и экспертного (анкетного) опроса, монографический метод. Исследование опиралось на публикации зарубежных и российских учёных, занимающихся вопросами региональной экономики, государственного и муниципального управления.

Для того чтобы выявить отношение глав муниципальных образований к проекту нового федерального закона о местном самоуправлении и новой муниципальной реформе, в апреле – июле 2022 года сотрудники Вологодского научного центра РАН провели очередной ежегодный анкетный опрос глав муниципальных образований Вологодской области (анкеты были разосланы во все 207 муниципальных образований области; количество полученных заполненных анкет позволило обеспечить ошибку выборки не более 4–5%). Похожие анкетные опросы глав муниципалитетов с разной степенью регулярности осуществляются и другими организациями: Общероссийским конгрессом муниципальных образований, ассоциациями (советами) муниципальных образований субъектов Федерации, межрегиональными ассоциациями муниципалитетов (например, Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов), отдельными вузами (например, Тверским государственным университетом). Отличительные особенности анкетного опроса ВолНЦ РАН заключаются в его регулярности (проводится ежегодно), длительности (с 2006 г. – с начала реформы МСУ в соответствии со 131-ФЗ), системности и комплексности рассматриваемых вопросов, актуальности (ежегодно анкета корректируется с учётом специфики изменений, происходящих в системе государственного и муниципального управления в России и Вологодской области).

Для России, как и большинства стран мира, характерна значительная неоднородность экономического пространства, проявляющаяся, в том числе, в существенных различиях в уровне социально-экономического развития между муниципальными образованиями каждого конкретного региона (субъекта Федерации).

Таблица 1. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития по итогам 2020 года

Уровень развития	Состав группы районов
Высокий	1. Шекснинский (1,536); 2. Грязовецкий (1,406); 3. Вологодский (1,298); 4. Кадуйский (1,246); 5. Сокольский (1,210); 6. Нюксенский (1,110); 7. Чагодощенский (1,106); 8. Великоустюгский (1,101)
Средний	9. Череповецкий (1,015); 10. Тотемский (1,000); 11. Бабаевский (0,998); 12. Тарногский (0,956)
Низкий	13. Кирилловский (0,898); 14. Междуреченский (0,896); 15. Харовский (0,885); 16. Устюженский (0,873); 17. Белозерский (0,850); 18. Верховажский (0,843); 19. Вашкинский (0,821); 20. Сямженский (0,821); 21. Вытегорский (0,797); 22. Усть-Кубинский (0,772); 23. Никольский (0,768); 24. Вожегодский (0,761); 25. Кичменгско-Городецкий (0,718); 26. Бабушкинский (0,677)
Примечание: в скобках представлено значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития соответствующего муниципального района. Источник: составлено автором.	

В связи с этим была выявлена специфика ответов глав муниципалитетов Вологодской области в зависимости от уровня развития соответствующего муниципального района. Группировка районов Вологодской области по уровню развития (табл. 1) проведена на основе ранее опубликованной автором методики (Ворошилов, Губанова, 2018).

С целью оценки влияния политического фактора (проводимой на федеральном, региональном и местном уровне политики по развитию территорий, ключевым субъектом которой является, соответственно, Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Федерации, глава муниципального образования) на развитие муниципальных районов исследовался уровень развития района в разрезе периодов нахождения в должности соответствующего президента, губернатора и главы муниципального образования (рассмотрен один район, входящий весь анализируемый период в группу с высоким уровнем развития, и один район, весь период входящий в группу с низким уровнем развития). Исследование ограничено периодом 2000–2015 гг. в связи с тем, что с 2014–2015 гг. большинство субъектов Федерации стали переходить на модель назначения главы муниципалитета и разделения должности главы муниципалитета и руководителя местной администрации, влияние каждого из которых на развитие муниципалитетов могло быть разным. Также проводился анализ территориальной специфики (в разрезе муниципальных районов и городских округов Вологодской области) электоральной активности, присущей жителям муниципалитетов (выборы глав муниципальных образований).

Результаты исследования

Вначале кратко рассмотрим общую ситуацию с функционированием системы местного самоуправления в России на пороге новой муниципальной реформы.

Общее количество муниципальных образований в стране за 2009–2021 гг. сократилось на 4252 ед., или на 18% (табл. 2), что было обусловлено:

- процессами объединения городских и сельских поселений во многих субъектах Российской Федерации (количество сельских поселений сократилось на 20%, в отдельных федеральных округах – более чем на 30%);
- преобразованием муниципальных районов в городские округа (при этом в 131-ФЗ до 2019 года такие прямые преобразования не были предусмотрены) путём объединения всех поселений района в одно муниципальное образование с упразднением района и поселений в 2011–2019 гг. в Белгородской, Брянской, Иркутской, Калининградской, Костромской, Магаданской, Московской, Нижегородской, Оренбургской, Сахалинской, Тверской, Тульской, Тюменской, Ярославской областях; Алтайском, Пермском, Ставропольском краях; Республике Коми; Чукотском автономном округе (Ворошилов, 2021);
- преобразованием муниципальных районов в муниципальные округа (с упразднением поселений) в 2019–2021 гг. (Амурская, Архангельская, Брянская, Кемеровская, Кировская, Курганская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Тверская области; Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский края; Ямало-Ненецкий автономный округ и др.) (Ворошилов, 2021).

Таблица 2. Число муниципальных образований в России по федеральным округам на конец года, ед.

Территория (федеральный округ)	2006 г.	2009 г.	2021 г.						2021 г. к 2009 г., %			
			Всего	МР	МОкр	ГО	ГП	СП	Всего	МР	ГО	СП
Российская Федерация	24207	23907	19655	1544	180	612	1287	15742	82,2	84,4	119,5	80,4
Центральный	5444	5353	3902	343	20	140	331	2922	72,9	82,5	130,8	69,5
Северо-Западный	1636	1807	1299	133	28	38	168	821	71,9	83,6	95,0	64,5
<i>в т.ч. Вологодская область</i>	372	302	187	26	0	2	1	158	61,9	100,0	100,0	62,7
Южный	3166	1745	1972	157	0	42	96	1667	113,0	109,0	140,0	112,9
Северо-Кавказский		1702	1417	88	16	40	28	1242	83,3	75,9	133,3	82,0
Приволжский	6805	6359	4886	346	71	104	266	4086	76,8	75,9	148,6	74,8
Уральский	1351	1351	1196	84	8	111	69	917	88,5	90,3	100,9	85,7
Сибирский	4190	4186	3145	246	20	71	160	2648	75,1	76,9	92,2	75,0
Дальневосточный	1415	1404	1838	147	17	66	169	1439	130,9	117,6	137,5	135,6

Примечание: на конец 2021 года функционировали также 4 городских округа с внутригородским делением (г. Самара, г. Махачкала, г. Челябинск, г. Киров) и в них 23 внутригородских района; 267 внутригородских территорий городов федерального значения (в г. Москве – 146, в г. Санкт-Петербурге – 111, в г. Севастополе – 10).
Республика Бурятия, Забайкальский край до 2018 года относились к Сибирскому федеральному округу, с 2018 года включены в Дальневосточный ФО; этим обусловлено значительное изменение числа муниципалитетов в данных федеральных округах.
Обозначения в таблице следующие: МР – муниципальный район, МОкр – муниципальный округ, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение.
Составлено по: Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2022 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2022.xlsx>

Ключевой проблемой муниципалитетов России по-прежнему остаётся их низкая финансово-экономическая самостоятельность: большинство местных бюджетов более чем на 50% формируются за счёт дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов, а собственные (налоговые и неналоговые) их доходы составили по итогам 2021 года лишь 34% от общего объёма доходов (минимальное значение – 25% в муниципальных районах; табл. 3). В районах и городских округах значение данного показателя по сравнению с 2006 и 2009 гг. снизилось.

Таблица 3. Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в бюджетах муниципальных образований России за 2006–2021 гг. в общем объёме доходов, %

Вид муниципального образования	2006 г.	2009 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2021 г. к 2006 г., п. п.	2021 г. к 2009 г., п. п.
Сельские поселения	-	-	35,7	31,6	33,8	-	-
Городские поселения	-	-	52,7	47,8	45,0	-	-
Городские и сельские поселения (в среднем)	33,3	40,6	42,9	38,2	38,5	5,2	-2,1
Муниципальные районы	27,6	24,9	24,5	23,4	24,6	-3,0	-0,3
Городские округа, муниципальные округа	49,6	51,6	38,8	37,2	38,0	-11,6	-13,6
Внутригородские МО городов федерального значения (ВМОГФЗ)	77,0	55,0	66,6	63,2	48,1	-28,9	-6,9
Внутригородские районы	-	-	34,9	44,2	45,8	-	-
Городские округа с внутригородским делением	-	-	39,0	34,7	38,2	-	-
Все МО	39,7	39,6	34,1	32,6	33,8	-5,9	-5,8

Составлено по: Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Федеральное казначейство Российской Федерации. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Таблица 4. Динамика и структура долга муниципальных образований Российской Федерации в 2006–2021 гг.

Наименование показателя	2006 г.	2009 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2021 г. к 2006 г.
Общий объём муниципального долга, млрд руб.	105,16	134,87	380,11	387,24	376,75	358,26%
Структура муниципального долга, %	100,00	100,00	100,00	100,0	100,0	-
муниципальные ценные бумаги	10,90	5,28	5,60	6,37	5,27	-5,63 п. п.
кредиты от кредитных организаций	32,92	45,15	68,26	68,35	58,40	+25,48 п. п.
бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы	33,04	32,00	24,23	23,54	34,14	+1,10 п. п.
муниципальные гарантии	21,68	17,10	1,91	1,74	1,18	-20,50 п. п.
иные долговые обязательства	1,45	0,46	0,001	0,001	0,001	-1,45 п. п.

Составлено по: Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований / Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/

Недостаток собственных средств в местных бюджетах привёл к значительному росту долговых обязательств муниципальных образований — в 3,6 раза за 10 лет (с 105,2 млрд руб. в 2006 году до 376,8 млрд руб. в 2021 году; *табл. 4*). В этот период в структуре муниципального долга заметно выросла доля коммерческих кредитов и сократилась доля муниципальных гарантий.

Местное самоуправление — это прежде всего участие жителей в управлении развитием муниципалитета. В законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечислены основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сходы граждан; правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты (инициативное бюджетирование, в том числе, например, проекты «Народного бюджета»); территориальное общественное самоуправление; староста сельского населенного пункта; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления и др.

Различные формы участия населения распространяются среди муниципалитетов России крайне неравномерно (что обусловлено неуре-

гулированностью многих вопросов их функционирования, а также недостаточным распространением лучшего, эффективного опыта их деятельности). Также различаются их эффективность и результативность.

По информации Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст), «местные референдумы в 2021 году проводились 73 раза в муниципалитетах 4 субъектов Федерации (72 из них — это референдумы о введении самообложения). В 2021 году в 84 субъектах Федерации было проведено 4,5 тыс. выборных избирательных кампаний в органы местного самоуправления»¹.

Согласно данным Минюста, «сходы граждан в 2021 году собирались 1,6 тыс. раз для избрания старост; 2 тыс. раз — для решения вопросов о введении самообложения; 3 тыс. раз — по вопросам выдвижения и отбора инициативных проектов; 2,5 тыс. раз — по вопросам осуществления полномочий представительных органов поселений; 149 раз — для обсуждения вопросов изменения территориальной организации МСУ. Публичные слушания в 2021 году проводились 67,6 тыс. раз, общественные обсуждения — 20,2 тыс. раз, собрания граждан — 38 тыс. раз, конференции (собрания делегатов) — 4,3 тыс. раз. Около 65 раз органами местного самоуправления рассматривались гражданские правотворческие инициативы, в 55 случаях ре-

¹ Информация Министерства юстиции Российской Федерации (извлечение из Доклада о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации в 2021 году) / Комитет Государственной Думы Российской Федерации по региональной политике и местному самоуправлению. URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/2._INFO_MINYuSTA\(2\).pdf](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/2._INFO_MINYuSTA(2).pdf)

результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов. Опросы граждан в 2021 году проводились 1,3 тыс. раз, а их результаты учитывались при выработке органами местного самоуправления (а в некоторых случаях и органами государственной власти) соответствующих решений». «На конец 2021 года насчитывается примерно 35 тыс. ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,6 тыс. муниципальных образований (34% от общего числа муниципалитетов России). При этом около 16,4 тыс. ТОСов (46,8% от общего их числа) находятся в сельских поселениях, 12,6 тыс. (39,2%) – в городских округах, 4,2 тыс. (12%) – в городских поселениях, 5 тыс. (4,4%) – в муниципальных округах. Около 2,9 тыс. ТОСов (8,3% от общего их числа) имеют статус юридических лиц и около 3,6 тыс. ТОСов (10,4% от общего их числа) заключили с органами местного самоуправления договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении

ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности. Сельские старосты назначены в 27,9 тыс. населенных пунктов, расположенных в пределах 5,9 тыс. муниципалитетов».

Далее рассмотрим результаты анкетного опроса, проведенного среди глав муниципальных образований Вологодской области в 2022 году.

Ключевой проблемой функционирования муниципального уровня управления по-прежнему остаётся недостаток возможностей (финансовых; юридических – с точки зрения наличия соответствующих полномочий; организационных и иных) для решения ключевых проблем и задач во многих сферах развития муниципалитета. Так, не менее трети глав районов Вологодской области (табл. 5) указали на крайне низкие и низкие возможности управленческого воздействия в сферах развития жилья, туризма, дорожной деятельности, жилищно-коммунального хозяйства, трудоустройства, экономической базы для формирования мест-

Таблица 5. Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах», доля респондентов, выбравших варианты ответа «крайне низкие» и «низкие» возможности, %

Сфера	Вид муниципального образования			
	МР	СП	Высокий	Низкий
Обеспечение населения жильем	66,7	46,4	37,5	59,1
Повышение туристской привлекательности	41,7	50,0	43,8	45,5
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения	41,7	39,3	31,3	31,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	33,3	57,1	37,5	45,5
Проблема безработицы и трудоустройства	33,3	55,6	37,5	38,1
Формирование экономической базы муниципалитета	33,3	46,4	37,5	36,4
Повышение уровня социальной активности населения	33,3	29,6	25,0	27,3
Обеспечение жителей транспортными услугами	25,0	53,6	43,8	36,4
Обеспечение социальной защиты населения	16,7	32,1	31,3	18,2
Развитие малого бизнеса	16,7	64,3	43,8	45,5
Благоустройство территории	16,7	25,9	31,3	9,5
Обеспечение общественного порядка	8,3	42,9	37,5	18,2
Обеспечение качественного образования	8,3	46,4	25,0	27,3
Охрана окружающей среды	8,3	32,1	37,5	13,6
Организация отдыха и культуры	0,0	14,3	6,3	4,5

Обозначения здесь и в последующих таблицах: МР – муниципальные районы (в среднем по ответившим главам муниципальных районов); СП – сельские поселения (в среднем по ответившим главам сельских поселений); Высокий – в среднем по ответившим респондентам из муниципальных районов с высоким уровнем социально-экономического развития; Низкий – в среднем по ответившим респондентам из муниципальных районов с низким уровнем социально-экономического развития.

Источник здесь и далее: результаты анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проведенного в 2022 году.

ного бюджета, гражданской активности населения. В сельской местности проблемными сферами также являются транспортное обслуживание и развитие малого бизнеса. Среди респондентов из муниципалитетов с низким уровнем развития больше доля тех, кто указывает на плохие возможности для самостоятельного решения соответствующих задач и проблем, что подчёркивает, в том числе, достоверность проведённого анкетного опроса глав муниципалитетов и адекватность методики, применяемой для оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований.

Отношение глав муниципалитетов Вологодской области к ключевым аспектам новой муниципальной реформы (проекту нового федерального закона о местном самоуправлении) в целом неоднозначное. Более четверти всех ответивших глав (*табл. 6*) негативно относятся к установлению двух перечней вопросов местного самоуправления и усилению ответственности глав перед высшим должностным лицом субъекта Федерации. К ликвидации поселенческого уровня закономерно крайне отрицательно относятся главы сельских поселений (43% всех ответивших против 8% среди глав районов). От 17 до 37% респондентов также отрицательно оценивают повышение роли различных форм самоорганизации населения (ТОСы, старосты, инициативные проекты). Данный факт можно объяснить пока

ещё сохраняющейся неурегулированностью функционирования данных форм, порядка их взаимодействия с органами местного самоуправления, реальной их роли в развитии муниципалитетов и конкретных населённых пунктов. Главы муниципалитетов с более низким уровнем развития в целом более негативно относятся к основным положениям новой реформы местного самоуправления.

Респонденты указывают на аспекты, проблемы, которые должны быть решены в рамках новой реформы местного самоуправления, связанные в первую очередь с повышением финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов (более 74% глав; *табл. 7*) и обеспечением соответствия объёма полномочий объёму ресурсов на их исполнение, конкретизацией вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления. Для глав сельских поселений также важна возможность сохранения самостоятельного поселенческого уровня управления.

Что касается повышения финансово-экономической самостоятельности, то, по мнению большинства опрошенных глав, доходную базу местных бюджетов необходимо увеличить более чем в два раза (данный вариант ответа выбрали 33% глав районов и 30% глав сельских поселений; *табл. 8*). Многие опрошенные также указали на необходимость увеличения доходов более чем на 50%.

Таблица 6. Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «Как Вы оцениваете ключевые изменения в системе местного самоуправления, предусмотренные проектом федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти“?», доля респондентов, выбравших варианты ответа «отрицательно» и «скорее отрицательно», %

Направление реформирования местного самоуправления в проекте нового федерального закона	Вид муниципального образования			
	МР	СП	Высокий	Низкий
Переход к одноуровневой организации местного самоуправления (упразднение поселений, преобразование муниципальных районов в муниципальные округа)	8,3	42,9	25,0	40,9
Установление перечня из 27 полномочий органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и перечня из 28 полномочий, которые могут быть закреплены законом субъекта Российской Федерации	25,0	25,9	20,0	31,8
Усиление ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации	25,0	29,6	31,3	31,8
Повышение роли территориального общественного самоуправления, старост сельских населённых пунктов, инициативных проектов в управлении развитием муниципалитета	16,7	37,0	18,8	36,4

Таблица 7. Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «Какие ключевые моменты, на Ваш взгляд, должны быть отражены в новом федеральном законе о местном самоуправлении и реализованы в рамках новой реформы местного самоуправления?», % от числа ответивших

Желаемое направление реформирования местного самоуправления, которое должно быть отражено в новом федеральном законе	Вид муниципального образования			
	МР	СП	Высокий	Низкий
Повышение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, закрепление новых доходных источников местных бюджетов (например, зачисление части налога на прибыль)	91,7	74,1	82,4	81,0
Безусловное обеспечение принципа соответствия функций и полномочий органов местного самоуправления объёму закреплённых за данным уровнем доходных источников местных бюджетов на их реализацию	83,3	59,3	64,7	71,4
Установление конкретного, закрытого перечня вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления (конкретизация, устранение общих, нечётких формулировок полномочий и т. д.)	66,7	48,1	58,8	42,9
Обеспечение гарантий реальной самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов и задач местного значения, устранение чрезмерного контроля и надзора за органами местного самоуправления со стороны органов государственной власти и иных проверяющих и контролирующих структур	41,7	37,0	47,1	47,6
Возможность дифференцированного подхода к территориальной организации местного самоуправления в различных субъектах Федерации (в том числе возможное сохранение поселенческого уровня управления)	16,7	44,4	23,5	33,3
Обеспечение реализации дифференцированного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий	16,7	48,1	41,2	42,9
Обеспечение реальных гарантий и роли в развитии муниципалитетов различных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления (референдум, выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление) и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта)	25,0	37,0	29,4	38,1
Создание условий для эффективного развития действующих и новых форм межмуниципального сотрудничества (например, возможность создания межмуниципальных предприятий и межмуниципальных компаний)	8,3	18,5	11,8	23,8

Таблица 8. Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «На сколько процентов, на Ваш взгляд, нужно увеличить доходную базу бюджета Вашего муниципального образования для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения?», % от числа ответивших

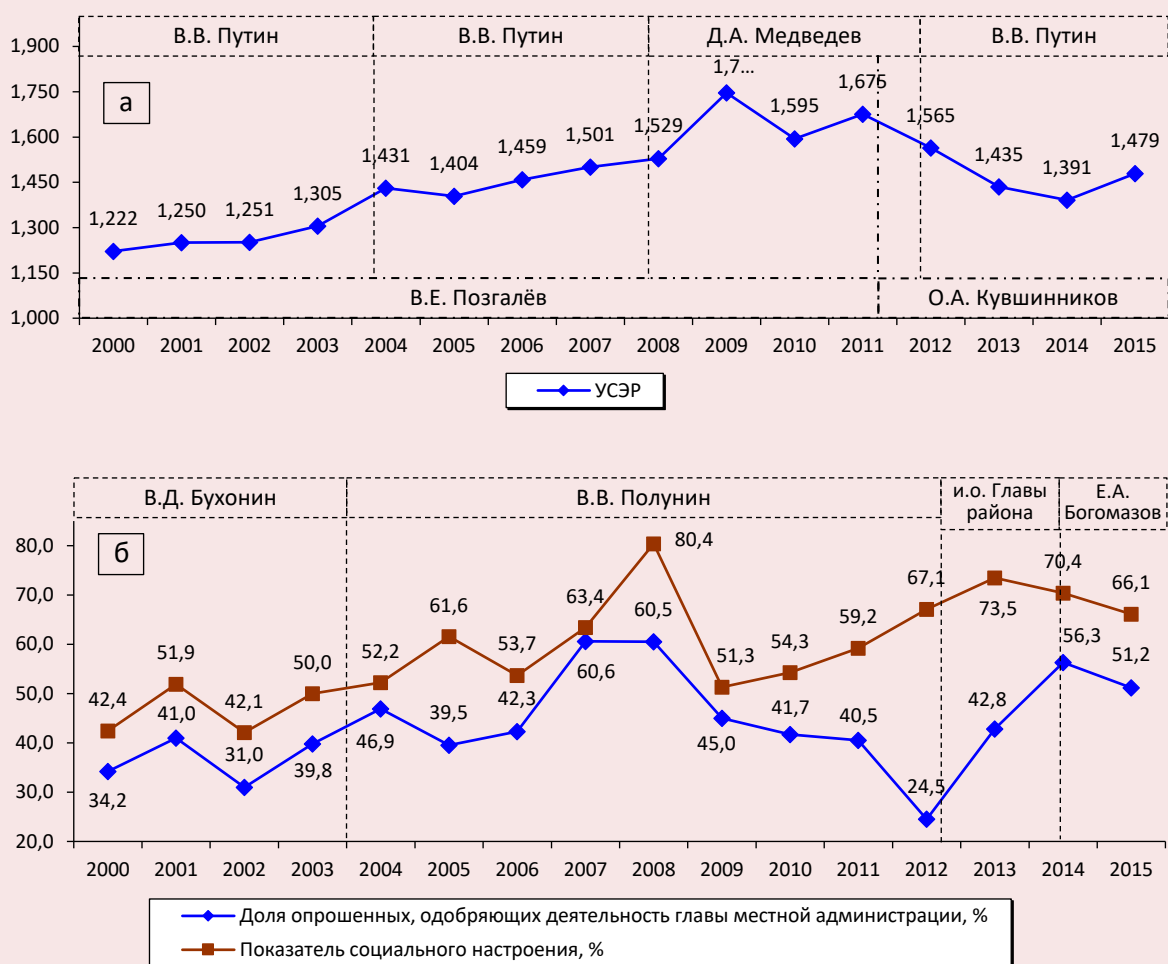
Желаемый процент увеличения доходной базы местного бюджета	Вид муниципального образования			
	МР	СП	Высокий	Низкий
На 10–20%	0,0	3,7	0,0	0,0
На 21–30%	0,0	3,7	5,9	0,0
На 31–50%	16,7	22,2	5,9	19,0
На 51–70%	25,0	11,1	11,8	23,8
На 71–100%	16,7	22,2	5,9	33,3
Более чем на 100% (более чем в два раза)	33,3	29,6	58,8	19,0
Затрудняюсь ответить	8,3	0,0	0,0	4,8

Далее рассмотрим влияние политического, управленческого фактора на развитие двух районов Вологодской области – с высоким и низким уровнем социально-экономического развития.

Весь анализируемый период (2000–2015 гг.) Шекснинский район входил в группу с высоким уровнем развития. С 2000 по 2009 год в Шекснинском районе наблюдалась положительная динамика значений интегрального показателя уровня социально-экономического развития, с 2010 по 2014 год – их снижение, а в 2015 году – рост (рис. 1). За 2000–2008 гг. в районе уровень одобрения деятельности главы

местной администрации возрос с 34 до 61% (см. рис. 1б). Однако в последующие годы он не сохранился: в 2012 году уже только четверть населения одобряли деятельность главы, что привело к его отставке в конце года. Исполняющему обязанности главы района и вновь избранному главе Е.А. Богомазову в 2013 и 2014 гг. в целом удалось вернуть достаточный уровень доверия населения. Значение показателя социального настроения в Шекснинском районе было максимальным в предкризисном 2008 году – 80%, в 2009 году оно резко снизилось (51%), а в последующие годы наблюдался его рост.

Рис. 1. Динамика уровня развития Шекснинского муниципального района Вологодской области и оценок населения относительно деятельности главы муниципалитета и своего социального настроения



Обозначения здесь и далее: УСЭР – уровень социально-экономического развития; показатель социального настроения – доля респондентов, выбравших вариант ответа «Прекрасное настроение, нормальное, ровное состояние», %.

Источник: Социально-экономическое развитие муниципальных районов. 2000–2015 гг. Выпуск 4. Вологда: ВолНЦ РАН, 2017. 64 с. (Проблемы эффективности государственного управления).

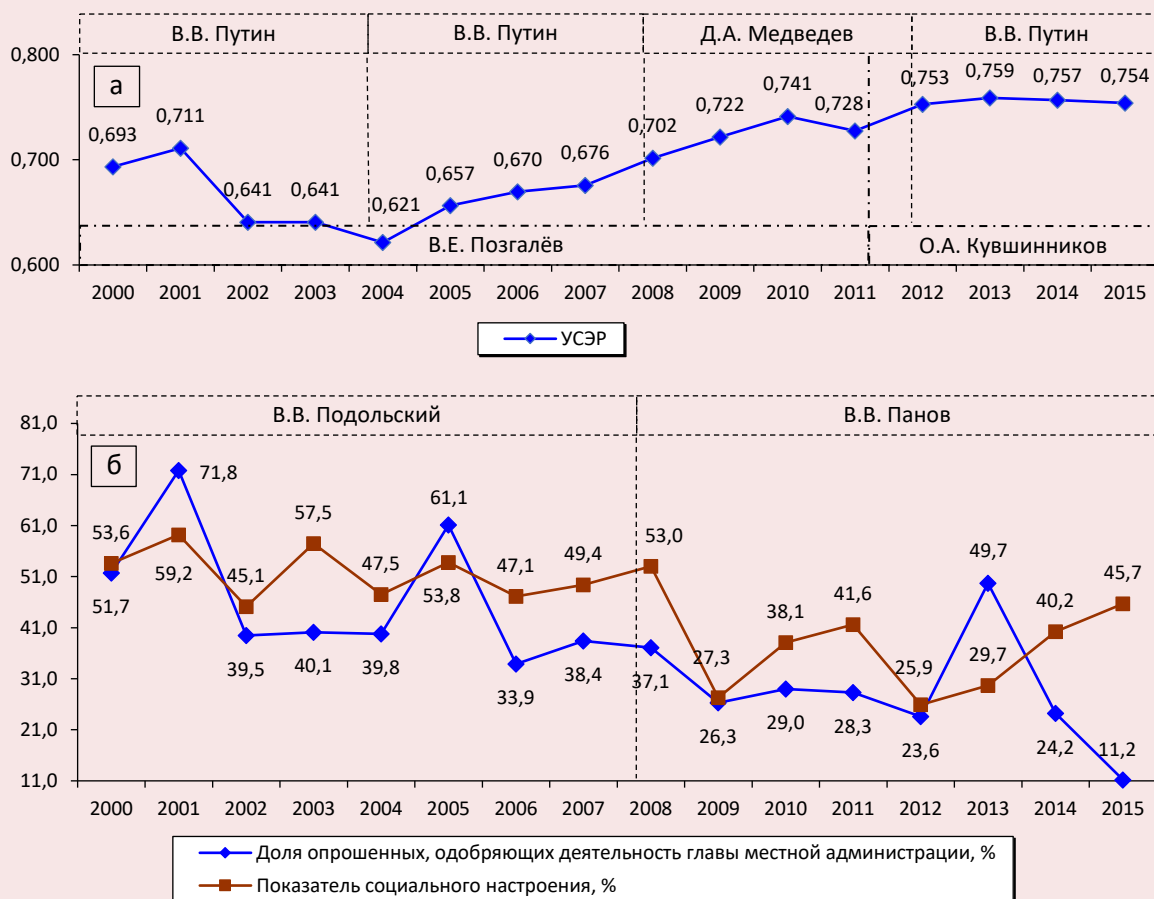
Никольский район весь анализируемый период находился в группе с низким уровнем социально-экономического развития, однако с 2005 года заметен незначительный рост этого показателя (рис. 2).

В то же время наблюдались существенные колебания в уровне одобрения деятельности главы района. К главе района В.В. Подольскому все годы его нахождения в должности положительно относились от 34 до 72% жителей, что больше, чем к его преемнику (В.В. Панову) – от 11 до 50% (см. рис. 2). Социальные настроения также непостоянны: от 26% населения района в

2012 году до 59% в 2001 году отмечали хорошее настроение и ровное состояние.

Из представленных оценок можно сделать вывод о том, что деятельность тех или иных политических деятелей федерального, регионального или местного уровня несущественно влияет на общий уровень развития рассматриваемых муниципалитетов. Имеющиеся тенденции и проблемы развития локальных территорий обусловлены действием множества различных факторов, ключевыми из которых являются государственная политика в области местного самоуправления, положение и роль

Рис. 2. Динамика уровня развития Никольского муниципального района Вологодской области и оценок населения относительно деятельности главы муниципалитета и своего социального настроения



Источник: Социально-экономическое развитие муниципальных районов. 2000–2015 гг. Выпуск 4. Вологда: ВолНЦ РАН, 2017. 64 с. (Проблемы эффективности государственного управления).

данного института в единой системе публичной власти в стране.

Далее рассмотрим особенности протекания электоральных процессов на местном уровне². Среди таких процессов стандартными и регулярными являются лишь выборы глав сельских поселений (в соответствии с изменениями, внесёнными в федеральное и региональное законодательство, во многих регионах, в том числе Вологодской области, главы районов, городских

округов и городских поселений не избираются непосредственно населением, а назначаются представительным органом муниципалитета по результатам конкурса, проводимого соответствующей конкурсной комиссией).

Анализируя итоги выборов глав сельских поселений Вологодской области за 2018–2022 гг. (77 избирательных кампаний), мы установили, что явка колебалась от 18 до 71% (табл. 9); процент отданных за кандидата-победителя

Таблица 9. Результаты голосования на выборах глав сельских поселений Вологодской области в 2018–2022 гг.

Дата	Поселение, район	Численность постоянного населения поселения на конец 2020 года, чел.	Явка, %	Количество кандидатов, чел.	Количество партий, которые представляют кандидаты, ед.	Доля голосов за победившего кандидата, %
13.05.2018	Ирдоматское СП Череповецкий	2403	22,1	4	3	45,4
09.09.2018	Липиноборское СП Вашкинский	3682	25,2	2	1	57,3
09.09.2018	Опокское СП Великоустюгский	1016	62,2	4	3	66,6
09.09.2018	Верховажское СП Верховажский	5581	29,2	4	2	43,3
09.09.2018	Нишнекулойское СП Верховажский	667	70,8	4	2	38,6
09.09.2018	Спасское СП Вологодский	4977	22,2	6	5	57,3
09.09.2018	Аргуновское СП Никольский	874	51,4	2	1	53,7
09.09.2018	Краснополянское СП Никольский	5254	33,4	3	2	73,8
09.09.2018	Завражское СП Никольский	982	52,5	6	3	45,8
09.09.2018	Зеленцовское СП Никольский	873	47,6	2	1	86,7
09.09.2018	Кемское СП Никольский	1231	35,6	2	2	85,6
09.09.2018	Семигороднее СП Харовский	1055	43,3	2	1	87,9
09.09.2018	Сиземское СП Шекснинский	1389	50,4	3	3	79,1
09.09.2018	Железнодорожное СП Шекснинский	613	47,4	4	4	52,0
16.12.2018	Девятинское СП Вытегорский	4070	18,0	3	3	56,4
24.03.2019	Никольское СП Кадуйский	1559	48,3	3	2	83,5
24.03.2019	Спасское СП Тарногский	920	59,1	3	2	55,8
24.03.2019	Желябовское СП Устюженский	2035	44,4	3	2	62,9
26.05.2019	Федотовское СП Вологодский	4183	40,5	6	3	41,8
08.09.2019	Анхимовское СП Вытегорский	1491	58,4	3	3	53,6
08.09.2019	Талицкое СП Кирилловский	1437	49,2	3	2	86,5
08.09.2019	Алешинское СП Кирилловский	861	56,4	3	2	76,4
08.09.2019	Липовское СП Кирилловский	724	69,3	3	2	80,1
08.09.2019	Чарозерское СП Кирилловский	578	55,6	3	2	81,4
08.09.2019	Верховское СП Тарногский	502	66,1	2	2	77,6
08.09.2019	Никольское СП Шекснинский	1359	55,3	2	2	77,5
15.12.2019	Раменское СП Сямженский	868	68,7	3	2	89,0
15.03.2020	Миньковское СП Бабушкинский	2233	41,3	3	3	49,1
15.03.2020	Марденгское СП Великоустюгский	1008	69,3	4	3	65,6
15.03.2020	Самотовинское СП Великоустюгский	3011	53,4	7	3	54,6

² Анализ избирательных кампаний федерального и регионального уровня представлен в выпусках информационно-аналитического бюллетеня, издаваемого ВолНЦ РАН (см., например: Социально-экономическое развитие муниципальных районов (2000–2021 гг.). Выпуск 9. Вологда: ВолНЦ РАН, 2022. 108 с.).

Окончание таблицы 9

Дата	Поселение, район	Численность постоянного населения поселения на конец 2020 года, чел.	Явка, %	Количество кандидатов, чел.	Количество партий, которые представляют кандидаты, ед.	Доля голосов за победившего кандидата, %
15.03.2020	Чёбсарское СП Шекснинский	1299	36,7	3	2	91,3
13.09.2020	Бабаевское СП Бабаевский	952	49,3	3	2	83,8
13.09.2020	Борисовское СП Бабаевский	3092	44,9	3	2	91,3
13.09.2020	Подболотное СП Бабушкинский	1328	59,1	4	2	56,9
13.09.2020	Шольское СП Белозерский	1193	39,6	3	2	73,3
13.09.2020	Антушевское СП Белозерский	1026	45,3	3	2	76,4
13.09.2020	Артюшинское СП Белозерский	1494	55,8	4	2	47,8
13.09.2020	Андреевское СП Вашкинский	1355	34,4	3	2	65,4
13.09.2020	Киснемское СП Вашкинский	1342	37,3	3	2	73,3
13.09.2020	Красавинское СП Великоустюгский	996	36,8	3	2	86,9
13.09.2020	Трегубовское СП Великоустюгский	1665	41,5	3	2	86,0
13.09.2020	Верховское СП Верховажский	827	54,3	3	2	71,6
13.09.2020	Ючкинское СП Вожегодский	1016	51,9	3	2	91,9
13.09.2020	Спасское СП Вологодский	4977	20,5	4	4	70,8
13.09.2020	СП Симезерье Кадуйский	1496	39,7	3	2	52,9
13.09.2020	Ферапонтовское СП Кирилловский	1528	51,5	3	2	90,5
13.09.2020	Старосельское СП Междуреченский	850	58,1	3	2	74,8
13.09.2020	Никольское СП Никольский	2028	43,9	3	2	65,6
13.09.2020	Нюксенское СП Нюксенский	5569	43,9	5	3	55,4
13.09.2020	Двиницкое СП Сокольский	733	46,4	3	2	56,6
13.09.2020	Пригородное СП Сокольский	1701	33,5	3	2	81,2
13.09.2020	Калининское СП Тотемский	1382	49,3	3	2	79,9
13.09.2020	Пятовское СП Тотемский	5644	28,6	3	2	69,8
13.09.2020	Устьянское СП Усть-Кубинский	4785	48,1	4	2	57,9
13.09.2020	Лентьевское СП Устюженский	840	54,4	4	2	85,4
13.09.2020	Ильинское СП Харовский	464	55,7	3	2	89,9
13.09.2020	Кубенское СП Харовский	1182	65,6	4	3	57,2
13.09.2020	Харовское СП Харовский	1150	58,2	3	2	89,0
13.09.2020	Шапшинское СП Харовский	774	61,3	3	2	68,2
13.09.2020	Уломское СП Череповецкий	3085	40,3	3	2	49,9
13.09.2020	Ершовское СП Шекснинский	848	59,2	3	3	46,1
13.09.2020	Угольское СП Шекснинский	4926	69,0	3	2	86,9
19.09.2021	Бабушкинское СП Бабушкинский	4724	39,9	2	1	80,2
19.09.2021	Юдинское СП Великоустюгский	2803	50,0	2	1	52,8
19.09.2021	Нижне-Важское СП Верховажский	1673	-	2	1	-
19.09.2021	Нижнеслободское СП Вожегодский	591	56,8	2	1	84,8
19.09.2021	Игмасское СП Нюксенский	520	51,5	2	1	65,6
19.09.2021	Ногинское СП Сямженский	2483	55,2	2	1	61,2
19.09.2021	Маркушевское СП Тарногский	566	61,3	2	1	66,7
19.09.2021	Мезженское СП Устюженский	544	48,3	2	1	67,6
19.09.2021	Белокретское СП Чагодощенский	2082	53,2	2	1	78,7
19.09.2021	Климовское СП Череповецкий	2370	48,4	4	2	44,6
19.09.2021	Югское СП Череповецкий	3931	45,2	6	4	42,6
28.11.2021	Нижне-Важское СП Верховажский	1673	45,5	4	1	94,0
30.01.2022	Усть-Алексеевское СП Великоустюгский	1148	63,9	6	2	57,2
30.01.2022	Чёбсарское СП Шекснинский	1299	28,3	4	3	78,2
27.03.2022	Заречное СП Великоустюгский	818	38,8	2	1	91,3

Составлено по: Избирательная комиссия Вологодской области (ГАС «Выборы»): сайт. URL: <http://www.vologod.vybory.izbirkom.ru/region/vologod>

голосов — от 37 до 94%; в кампаниях принимали участие от 2 до 7 кандидатов, представлявших от 1 до 5 политических партий в каждой отдельной избирательной кампании. Всё это свидетельствует о достаточно низкой активности населения в электоральных процессах и достаточно слабой легитимности избранных глав поселений ввиду крайне низкой явки в ходе большинства муниципальных выборов.

Перейдём непосредственно к анализу проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Не повторяя большинство высказываний, мнений, суждений по данному законопроекту, постараемся отразить некоторые моменты, не получившие повсеместного отклика и резонанса, однако имеющие важное значение для нового этапа муниципального строительства.

1. В случае ликвидации поселенческого уровня управления (упразднения городских и сельских поселений) важно не допустить снижения доступности органов местной власти для жителей. Предусматриваемую в законопроекте возможность создания территориальных органов местной администрации (на территориях упраздняемых городских и сельских поселений) целесообразно сделать обязательной и детализировать с точки зрения их функционала, штатной численности работников и т. д.

2. Муниципальные образования не будут являться административно-территориальными единицами, поэтому в отдельных случаях сохранится несоответствие между муниципально-территориальным и административно-территориальным устройством, что уже вызывает множество проблем в сфере градостроительства и землепользования (Бухвальд и др., 2022), а также создает трудности при формировании достоверной, полной и качественной статистической информации по муниципалитетам. В рамках новой реформы важно устранить все имеющиеся несоответствия между двумя видами территориального устройства.

3. Формулировку одного из оснований удаления главы муниципального образования («систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления», п. 3 ст. 21 законопроекта) желательно вообще исключить, а в случае её со-

хранения необходима конкретная нормативно-правовая проработка, учитывающая:

- определение сроков «систематичности недостижения» (полгода, 1 год, 2–3 года и т. п.);
- корректировку перечня показателей, характеризующих эффективность деятельности органов местного самоуправления и главы муниципалитета (утверждённые в настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 и Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 показатели отражают деятельность не только одного главы муниципального образования, но и всех органов МСУ муниципалитета, а значения ряда показателей формируются под воздействием множества различных факторов, не всегда связанных с непосредственной деятельностью органов местного самоуправления) (Бухвальд и др., 2022);

- проработку критериев (пороговых значений, границ значений) достижения/недостижения показателей эффективности деятельности главы муниципалитета и органов МСУ в целом и обоснование вообще самой возможности определить значения показателей эффективности для нескольких тысяч различающихся по многим параметрам муниципалитетов России (Бухвальд и др., 2022).

Кроме того, в статье 23 законопроекта говорится о таком основании для освобождения главы местной администрации от занимаемой должности, как нарушения, допущенные главой в части решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Однако непонятно, что будет критерием данного нарушения, учитывая, что в бюджетах многих муниципалитетов объективно может быть недостаточно средств для полного решения всех вопросов местного значения.

4. В новом федеральном законе о местном самоуправлении должны быть закреплены не только ограничения, запреты, основания досрочного прекращения полномочий должностных лиц (их количество в рассматриваемом законопроекте уже явно избыточно), но и гарантии самим органам местного самоуправления по обеспечению их самостоятельности в решении вопросов местного значения; гарантии необходимого объёма финансовых ресурсов для качественного и эффективного исполнения

полномочий; гарантии недопущения необоснованного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти, чрезмерного контроля и надзора за деятельностью.

5. Целесообразно исключить или конкретнее детализировать указанное в статье 32 полномочие органов местного самоуправления по «обеспечению доступности медицинской помощи», учитывая, что все вопросы и задачи развития медицины на региональном уровне в настоящее время решаются органами государственной власти субъекта.

6. В главе 8 «Межмуниципальное сотрудничество» перечислены те же формы межмуниципального сотрудничества, которые есть и в действующем 131-ФЗ: участие в объединениях муниципальных образований, учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ (в форме НАО и ООО) и создание некоммерческих организаций муниципальных образований (в форме АНО и фондов), заключение договоров и соглашений. Однако, как показывает практика, в основном сотрудничество между муниципалитетами России в настоящее время осуществляется в рамках деятельности различных ассоциаций муниципалитетов, обмена опытом между органами местного самоуправления, заключения различных «рамочных» договоров и соглашений о сотрудничестве и намерениях взаимодействия, проведения каких-либо совместных мероприятий. Наиболее тесные («хозяйственные») формы сотрудничества (учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций) распространены крайне слабо (около 500–600 муниципалитетов из 20 тыс. являются учредителями таких организаций) в силу наличия множества нормативно-правовых, организационных, финансовых и иных препятствий и ограничений. Решить эти проблемы помогло бы принятие специальных нормативно-правовых актов в сфере межмуниципального сотрудничества. Так, ещё 4 сентября 2020 года Министерством экономического развития Российской Федерации на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru/projects#npra=107906>) был размещён пакет законопроектов (однако они за 2 года не внесе-

ны на рассмотрение Государственной Думы), направленных на правовое регулирование развития городских агломераций (проект федерального закона «О городских агломерациях») и совершенствование правовых механизмов межмуниципального сотрудничества. В частности, предусматривалось ввести новые формы межмуниципального сотрудничества: межмуниципальные предприятия и межмуниципальные компании.

В целом складывается впечатление, что данный законопроект был разработан скорее всего без какого-либо видения концепции новой реформы местного самоуправления, без детального проведения глубокого анализа реальных проблем муниципального управления и развития муниципалитетов России, без широкого привлечения представителей муниципалитетов, научного и экспертного сообществ.

Анализ и пояснение полученных результатов

Главный вопрос, ответ на который нужно дать по итогам детального анализа ситуации, связанной с новой реформой местного самоуправления и оценкой текущего положения в данной сфере, — позволяет ли законопроект решить все имеющиеся проблемы функционирования института местного самоуправления? Дать однозначно положительный или отрицательный ответ пока не представляется возможным. Хочется всё же надеяться, что наиболее принципиальные недостатки законопроекта будут учтены в рамках поправок к нему до принятия закона в окончательном виде, а сама реформа местного самоуправления (если она вообще будет реализована в ближайшее время, а не отложится вследствие событий, происходящих в 2022 году) в итоге начнет реализовываться с учётом интересов, позиции, реальных запросов, потребностей органов местного самоуправления при участии ведущих экспертов, учёных и специалистов в данной сфере. Для этих целей также целесообразно рассмотреть возможность создания федеральными органами власти специального учреждения (так, с 1999 по 2010 год в г. Москве работало Федеральное государственное научное учреждение «Российский научный центр государственного и муниципального управления»), которое будет заниматься анализом процессов реформы МСУ, информационным взаимодействием с муниципали-

татами, разработкой научно обоснованных и согласованных предложений по совершенствованию местного самоуправления и всего законодательства, касающегося данного института публичной власти, а также иной аналитической и экспертной деятельностью.

В результате проведённого в 2022 году среди глав муниципальных образований Вологодской области анкетного опроса выявлены ключевые направления по совершенствованию государственной политики в области развития МСУ (на них указали от 25 до 92% опрошенных глав муниципалитетов):

- корректировка федерального законодательства в отношении закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов и чёткое установление сфер деятельности и полномочий органов местного самоуправления;
- активное развитие кластеров в области (лесного, молочного, химического, машиностроительного, туристического);
- замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ;
- разработка совместно с муниципалитетами специальной государственной программы субъекта Федерации по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив;
- распространение на постоянной основе лучших практик муниципального управления из опыта области и других регионов;
- обязательный поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными

органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы;

- включение территориального раздела в региональные стратегии и программы (целевые ориентиры, задачи и мероприятия по каждому муниципальному району и т. д.);
- содействие (консультационное, методическое и пр.) организации различных форм межмуниципального сотрудничества.

Обозначенные в статье общие направления, касающиеся доработки проекта нового федерального закона о местном самоуправлении, и рекомендации по реформированию данного публично-властного института, безусловно, требуют дальнейшей проработки и обоснования, с тем чтобы они стали реально действующими правовыми нормами и соответствующими эффективными управленческими механизмами. Решению этих задач будут посвящены наши последующие научные исследования и публикации.

Предлагаемые в статье идеи и рекомендации носят полемический характер, открывая возможности для дальнейших эффективных дискуссий по данной актуальной проблематике (в кругах управленцев, учёных, экспертов и иных заинтересованных лиц). Таким образом, вклад исследования, результаты которого представлены в статье, в развитие теоретической науки заключается в научном осмыслении предпосылок и перспектив функционирования института местного самоуправления в России с учётом социально-экономических, политических и иных факторов; вклад в развитие прикладной науки – в обосновании конкретных рекомендаций по корректировке проекта нового федерального закона о местном самоуправлении.

Литература

- Болдырев О.Ю. (2022). Проект нового закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 2. С. 65–70.
- Бухвальд Е.М. (2020). Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 13. № 4. С. 125–135. DOI: 10.15838/esc.2020.4.70.7
- Бухвальд Е.М., Кожевников О.А., Ворошилов Н.В. (2022). Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать // Самоуправление. № 1 (129). С. 12–15.
- Ворошилов Н.В. (2020). Местное самоуправление в России: ожидание больших перемен или точечная настройка? // Проблемы развития территории. № 4 (108). С. 37–54. DOI: 10.15838/ptd.2020.4.108.3

- Ворошилов Н.В. (2021). Тенденции и перспективы изменения муниципально-территориального устройства в России // Проблемы развития территории. Т. 25. № 5. С. 105–124. DOI: 10.15838/ptd.2021.5.115.7
- Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. (2018). Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 11. № 6. С. 57–72. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.4
- Плигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. (2022). Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации // Федерализм. Т. 27. № 1 (105). С. 23–50.
- Зотов В.Б. (2021). Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации // Муниципальная академия. № 1. С. 44–53.
- Козлова Н.В. (2022). Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти (по проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти») // Современное право. № 4. С. 38–44.
- Упоров И.В., Гришай Е.В., Попов М.Ю. (2022). Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. № 1. С. 123–127.
- Широков А.Н., Юркова С.Н. (2022). МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. № 1 (229). С. 70–74.
- Шугрина Е.С. (2021). Местное самоуправление на весах конституционных ценностей // Журнал Конституционного правосудия. № 2. С. 21–31.
- Щепачев В.А. (2021). Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 30–36.
- Blesse S., Rosel F. (2017). Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale evidenz zu hoffnungen, risiken und alternativen instrumenten. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18(4), 307–324.
- Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., Treisman D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812–831.
- Di Liddo G., Giuranno M.G. (2020). The political economy of municipal consortia and municipal mergers. *Economia Politica*, 2020, 37(1), 105–135.
- Erlingsson G.O., Odalen J., Wangmar E. (2020). How coerced municipal amalgamations thwart the values of local self-government. *Urban Affairs Review*, 57(1), 1–26. DOI: 10.1177/1078087420921458
- Ezeozue C. (2020). Local government reforms as instrument for national development in Nigeria. *International Journal of Trend in Scientific Research and Development*, 4(3), 129–135.
- Gendzwill A., Kurniewicz A., Swianiewicz P. (2021) The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, 2021, 25(1), 37–56.
- Hansen S.W., Houlberg K., Pedersen L.H. (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 196–214.
- Lockner A.O. (2013). *Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies*. Bloomington: iUniverse.
- Meng T., Cheng D. (2020). Research on local government governance structure reform and function change based on artificial intelligence technology. *International Journal of Wireless and Mobile Computing*, 18(3), 303–310.
- Tan E. (2020). Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 115–133.

Сведения об авторе

Николай Владимирович Ворошилов — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: niks789@yandex.ru)

Voroshilov N.V.

Development of the Institution of Local Self-Government in Russia: Problems and Prospects

Abstract. The relevance of the article is due to the active discussions of a draft federal law on local self-government in Russia in 2022. The purpose of the work is to identify prerequisites for and substantiate promising directions of reforming the institution of local self-government in Russia. To achieve the goal we use key general scientific research methods, a questionnaire survey of Vologda Oblast municipal formations' heads conducted in 2022, a methodology for grouping municipalities by level of development to identify the specifics of the answers of heads in the context of different types of territories and reveal the attitude of municipalities' heads toward the draft law. This is what constitutes scientific novelty of the study. It is established that the low financial and economic independence of municipalities remains the main problem of local self-government. In addition, over the past ten years a significant number of constituent entities of the Russian Federation witnessed cases of abolition of the settlement level of government as municipal districts were converted into municipal and urban okrugs. It is revealed that the key controversial and ambiguous points in the draft law under consideration are as follows: abolition of the settlement level of government; strengthening the responsibility of municipalities' heads to the top official of the RF constituent entity; insufficient attention to specifying the powers and functions of local self-government bodies and resources for their full-fledged and high-quality implementation. We put forward recommendations for improving the text of the draft law for each aspect specified above. The results of the research can be used in the work of federal authorities when finalizing the draft law on local self-government and in the practical implementation of the new reform; they can also serve as a basis for further research on this topic.

Key words: local self-government, reform, municipal formations, Russian Federation, Vologda Oblast, questionnaire survey.

Information about the Author

Nikolai V. Voroshilov – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: niks789@yandex.ru)

Статья поступила 17.08.2022.