

DOI: 10.15838/ptd.2020.4.108.3

УДК 332.14(470.12) | ББК 65.050.23

© Ворошилов Н.В.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ОЖИДАНИЕ БОЛЬШИХ ПЕРЕМЕН ИЛИ ТОЧЕЧНАЯ НАСТРОЙКА?¹



НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ВОРОШИЛОВ

Вологодский научный центр Российской академии наук

Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: niks789@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-5565-1906; ResearcherID: I-8233-2016

Цель статьи – научное осмысление тенденций и проблем функционирования института местного самоуправления в России, а также определение научных задач по совершенствованию его концептуальных основ. Особую актуальность и значимость эти вопросы приобрели в начале 2020 года в связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ (изменения в Конституцию вступили в силу с 4 июля 2020 года по результатам их одобрения на общероссийском голосовании, которое состоялось 1 июля 2020 года) и поставленной Президентом России задачей по разработке в 2020–2021 гг. новых Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года. Для достижения цели использованы экономический, статистический и компаративный анализ, методы анализа, синтеза, обобщения, монографический метод. В ходе проведенного анализа выяснилось, что муниципальные образования России характеризуются низкой финансово-экономической самостоятельностью (доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов всех местных бюджетов страны составила по итогам 2019 года всего 34,1%); во многих субъектах РФ отмечается тенденция к преобразованию муниципальных районов в городские и муниципальные округа с ликвидацией поселенческого уровня управления; в органах местного самоуправления наблюдается недостаток квалифицированных кадров в силу невысокого уровня

Для цитирования: Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: ожидание больших перемен или точечная настройка? // Проблемы развития территории. 2020. № 4 (108). С. 37–54. DOI: 10.15838/ptd.2020.4.108.3

For citation: Voroshilov N.V. Local government in Russia: expectations for major changes or selective adjustments? *Problems of Territory's Development*, 2020, no. 4 (108), pp. 37–54. DOI: 10.15838/ptd.2020.4.108.3

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

оплаты труда при большой личной ответственности за решение вопросов местного значения. Обосновано, что изменения, вносимые в главу 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ, напрямую не приведут к значительным преобразованиям в функционировании данного института публичной власти. Результаты проведенной работы могут быть использованы в деятельности федеральных и региональных органов власти, а также служить базой для дальнейших исследований по указанной теме.

Местное самоуправление, муниципальные образования, местные бюджеты, муниципально-территориальное устройство, Конституция Российской Федерации.

В настоящее время в России органы государственной власти и ученые значительное внимание уделяют вопросам и проблемам пространственного развития страны и ее регионов, необходимости формирования и реализации системной и эффективной федеральной региональной и внутрирегиональной политики. Так, Указом Президента РФ от 16 января 2017 года № 13 были утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года; в 2019 году – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р) и план ее реализации (Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2019 года № 3227-р). Локальные территории (муниципальные образования) в большинстве стран мира в настоящее время рассматриваются в качестве базиса для формирования условий и факторов устойчивого развития более крупных социально-экономических систем (региона и страны в целом). В свою очередь местное самоуправление является наиболее приближенным к конкретным потребностям и интересам населения уровнем публичной власти, а с другой стороны – формой прямого народовластия, то есть дает жителям населенных пунктов возможность самостоятельно решать вопросы и проблемы местного значения.

Первые месяцы 2020 года ознаменовались началом заметных преобразований, связанных с активным обсуждением и принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных

вопросов организации и функционирования публичной власти», предусматривающего совершенствование отдельных общественно-политических, экономических основ развития страны и изменение порядка функционирования органов власти, в том числе и в части института местного самоуправления. Изменения, вносимые данным законом в Конституцию Российской Федерации, в соответствии с Указом Президента РФ от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» вступили в силу с 4 июля 2020 года по результатам их одобрения на общероссийском голосовании, состоявшемся 1 июля 2020 года.

Сущность изменений, внесенных в главу 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации, заключается в следующем.

1. В статью 132 введен новый пункт: «3. 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 статью 131 введен новый подпункт: «1.1. Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом».

2. Из пункта 1 статьи 132 исключено положение о том, что органы местного самоуправления «осуществляют охрану обще-

ственного порядка»; в свою очередь в данный пункт добавлено положение «в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи»; формулировка «устанавливают местные налоги и сборы» заменена на «вводят местные налоги и сборы»; в пункте 2 статьи 132 уточнена формулировка относительно передачи органам местного самоуправления государственных полномочий: «Органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств».

3. В статье 133 уточнено положение относительно гарантий местному самоуправлению права на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

4. В главе 8 впервые сделана отсылка на общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленные федеральным законом (вероятно, речь идет о Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Во время обсуждения в январе – марте 2020 года и после принятия данных изменений в Конституцию РФ российские ученые, эксперты, политические деятели высказывали совершенно разные мнения² относительно

но влияния поправок на перспективы развития местного самоуправления в России: от нейтральных (поправки принципиально ничего не меняют и только уточняют и регулируют отдельные положения) и крайне положительных (поправки усилят гарантии местному самоуправлению) до крайне отрицательных (поправки завершат процесс фактической ликвидации реального местного самоуправления в стране и полностью подчинят его органам государственной власти, позволят не допустить представителей оппозиционных сил к управлению муниципалитетами).

С позиции автора статьи, к оценкам указанных изменений нужно относиться взвешенно, четко понимать реальные проблемы развития института местного самоуправления в России и искать пути их решения, а также анализировать и оценивать дальнейшие шаги, которые будут предприниматься органами власти в этой сфере. Кроме того, немаловажным является тот факт, что 30 января 2020 года Президент России В.В. Путин в г. Красногорске Московской области провел очередное заседание Совета по развитию местного самоуправления, посвященное роли местного самоуправления в реализации национальных проектов.

По его итогам президент страны 1 марта 2020 года утвердил перечень поручений³, в число которых входит, в частности, разработка Правительством РФ в срок до 1 октября 2021 года проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года, в срок до 1 сентября 2020 года – разработка методических рекомендаций

² См., например: Петухов Р. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu>; Появились поправки в Конституцию о местном самоуправлении. Проект внесен в Комитет Госдумы // МК.ru. URL: <https://www.mk.ru/politics/2020/02/25/poyavilis-popravki-v-konstituciyu-o-mestnom-samoupravlenii.html>; Местное деньгоуправление. У муниципалитетов станет меньше независимости, но больше финансовых возможностей // Коммерсантъ. 2020. № 9. С. 3. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4226048>; МСУ 2.0 – поправки в Конституцию перезагрузят местное самоуправление. URL: <https://life.ru/p/1304214>; Поправки в Конституцию меняют смысл местного самоуправления. URL: <https://versia.ru/popravki-v-konstituciyu-menyayut-smysl-mestnogo-samoupravleniya>; Местное самоуправление: яма на дороге. В Конституции закрепляют принцип «начальнику видней». URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/21/83556-mestnoe-samoupravlenie-yama-na-doroge>

³ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления / Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919>

по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов. Решение этих сложных задач, на наш взгляд, требует научного осмысления реальных тенденций и проблем функционирования института местного самоуправления в стране, находящегося в фактически постоянном и порой непредсказуемом процессе его реформирования, а также определения научных задач по совершенствованию концептуальных основ его функционирования. Это и явилось целью представленной статьи.

Следует отметить, что вопросы реформирования института местного самоуправления находятся в фокусе внимания многих зарубежных (см., например, [1–8]) и российских (среди наиболее известных из них можно назвать Р.В. Бабуна [9], Е.М. Бухвальда [10], В.Н. Лексина [11], Э. Маркварта [12], А.В. Одинцову [13], А.С. Пузанова [14], А.Н. Швецова [15; 16], В.А. Щепачева [17; 18], А.Н. Широкова [19], Е.С. Шугрину [20]) ученых. Вопросы развития муниципальных образований обстоятельно рассматриваются Вологодским научным центром Российской академии наук в течение всей 30-летней истории его функционирования (см. например, [21–24]). Научная новизна исследования, основные результаты которого отражены в статье, заключается в системном анализе и научной оценке итогов реформирования института местного самоуправления в России в последние годы, обосновании задач по дальнейшему совершенствованию и повышению эффективности функционирования этого института публичной власти, исходя из выявленных тенденций и проблем, а также политических решений, принятых руководством страны в начале 2020 года. Оригинальность проведенного анализа заключается в использовании различных источников информации: данных Росстата, Федерального казначейства и Министерства финансов РФ, а также результатов анкетного проса глав муниципальных образований Вологодской области.

Далее более подробно остановимся на наиболее значимых за последние 5–6 лет (2014–2019 гг.) решениях (изменениях, внесенных различными федеральными законами в 131-ФЗ), принятых на федеральном уровне и повлиявших на функционирование института местного самоуправления, попытаемся дать их оценку.

1. Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ сокращено количество вопросов местного значения сельских поселений до 13. При этом законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями могут быть закреплены отдельные вопросы городских поселений.

Органы государственной власти субъектов Федерации получили право самостоятельно определять порядок формирования (избрания) органов местного самоуправления на всей территории региона, приняв соответствующий закон. До вступления в силу 136-ФЗ такой порядок определялся на местном уровне (уставами муниципальных образований). Принятие этого закона привело к тому, что в значительном числе субъектов Федерации (в том числе и Вологодской области) прямые выборы населением глав муниципальных образований на муниципальных выборах были заменены на избрание главы представительным органом муниципального образования из своего состава. Главы местных администраций («сити-менеджеры») в данном случае назначаются представительным органом муниципального образования по результатам конкурса, проводимого конкурсной комиссией, половина состава которой формируется высшим должностным лицом субъекта Федерации. В связи с этим в реальности речь идет не о повышении эффективности функционирования местного самоуправления, как было заявлено, а об ослаблении института и дальнейшем усилении вертикали власти.

2. В соответствии с Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, выдвинутых конкурсной комиссией по результатам

конкурса, и возглавлять местную администрацию. В этом случае жители муниципалитета вообще никак не участвуют в формировании исполнительной власти на местах.

3. Федеральным законом от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ установлена возможность фактического преобразования муниципальных районов в городские округа посредством объединения с городским округом всех поселений, входящих в состав муниципального района.

4. Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ (несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, где местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и/или через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации); установлена возможность объединить все поселения муниципального района (с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района) и преобразовать его в муниципальный округ. В таком случае фактически речь идет о возможности ликвидации поселенческого уровня управления.

5. В соответствии с Федеральными законами от 2 августа 2019 года № 307-ФЗ и от 2 августа 2019 года № 313-ФЗ муниципальные образования получили право предоставлять «горизонтальные» межбюджетные трансферты – субсидии другим муниципальным образованиям. Указанный механизм открывает возможности, в том числе, и для развития межмуниципального «хозяйственного» сотрудничества.

Для понимания общей ситуации, сложившейся в системе местного самоуправления в России в настоящее время, проанализируем основные параметры организационных и финансово-экономических основ его функционирования.

В России локальный уровень управления подвергся существенным преобразованиям после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым с 1 января 2009 года (в некоторых субъектах РФ – с 1 января 2006 года) на всей территории страны были созданы муниципальные образования пяти видов: городские округа, муниципальные районы и входящие в их состав городские и сельские поселения, внутригородские территории городов федерального значения. Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ в 131-ФЗ установлена возможность формирования двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, а Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ – муниципальных округов.

На 1 января 2019 года на территории России функционировало 21501 муниципальное образование, что на 2706 единиц меньше, чем в 2006 году и на 2406 – чем в 2009 году. Наибольшее число муниципальных образований сформировано в Приволжском федеральном округе, наименьшее – в Северо-Кавказском (табл. 1). Наименьшая численность муниципальных образований отмечена в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (18), наибольшая – в Республике Татарстан (956), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Наибольшая численность муниципальных районов – в Алтайском крае (59), городских поселений – в Ленинградской области (80), сельских поселений – в Республике Татарстан (872), городских округов – в Свердловской области (68), внутригородских муниципальных образований – в Москве (146). Подавляющее число муниципалитетов (80,8%) составляют сельские поселения.

Самое значительное сокращение численности муниципальных образований (на 21–22%) за 2006–2018 гг. произошло в

Таблица 1. Число муниципальных образований в России по федеральным округам на конец года, ед.

Федеральный округ	2006 год	2009 год	2018 год								2018 год к 2006 году, %	2018 год к 2009 году, %
	всего	всего	всего	МР	ГО	ГО с ВГД	ВГР	ВТГ ФЗ	ГП	СП	всего	всего
Центральный	5444	5353	4204	375	137	0	0	146	394	3152	77,2	78,5
Северо-Западный	1836	1807	1406	143	56	0	0	111	201	895	76,6	77,8
Южный	1736	1745	1981	157	41	0	0	10	96	1677	114,1	113,5
Северо-Кавказский	1430	1702	1588	104	39	1	3	–	30	1411	111,0	93,3
Приволжский	6805	6359	5673	430	91	1	9	–	325	4817	83,4	89,2
Уральский	1351	1351	1326	92	110	1	7	–	77	1039	98,1	98,1
Сибирский	4190	4186	3351	266	71	0	0	–	182	2832	80,0	80,1
Дальневосточный	1415	1404	1972	164	66	0	0	–	185	1557	139,4	140,5
В целом по РФ	24207	23907	21501	1731	611	3	19	267	1490	17380	88,8	89,9

Составлено по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: стат. бюл. / Росстат. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13263>
Условные обозначения видов муниципальных образований здесь и далее в таблицах: МР – муниципальные районы; ГО – городские округа, ГО с ВГД – городские округа с внутригородским делением, ВГР – внутригородские районы, ВТГФЗ (или ВГМОФЗ) – внутригородские территории городов федерального значения, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения. На начало 2019 года функционировали 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск), в них – 19 внутригородских районов.

Центральном (прежде всего за счет преобразования муниципальных районов в городские округа в Московской области с упразднением поселений этих районов) и Северо-Западном (в связи с активными процессами объединения сельских поселений во многих регионах округа и преобразований районов в городские округа в Калининградской области) федеральных округах.

Говоря об изменении числа муниципальных образований России, нельзя не отметить активно проводившиеся в 2011–2019 гг. преобразования муниципальных районов в городские округа (с 2019 года – также и в муниципальные округа) с упразднением городских и сельских поселений районов и фактически полной ликвидацией поселенческого уровня управления в ряде субъектов РФ. Наиболее активно эти процессы происходили в 2015 (29 преобразований; табл. 2), 2017 (24 преобразования) и 2018 гг. (28 преобразований); среди субъектов наибольшее количество преобразований за весь период наблюдалось в Московской (35),

Калининградской (11) и Нижегородской (9) областях. При этом следует отметить, что в Федеральном законе № 131-ФЗ не предусмотрена возможность прямого преобразования муниципальных районов в городские округа, поэтому органы власти использовали «обходные пути» для законного проведения таких преобразований [23].

Далее рассмотрим ситуацию с местными бюджетами. Следует отметить, что местными налогами являются всего лишь два налога (налог на имущество физических лиц и земельный налог). Кроме того, в местные бюджеты зачисляется часть поступления от федеральных налогов и сборов (налог на доходы физических лиц; единый сельскохозяйственный налог; единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности; налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения; отдельные виды государственной пошлины).

По итогам 2019 года 52,4% общего объема доходов местных бюджетов России аккумулировалось в городских округах, 36,8% –

Таблица 2. Преобразования муниципальных районов России в городские и муниципальные округа в 2011–2019 гг.

Год	Субъект РФ и наименование муниципальных районов (МР), преобразованных в городские округа (ГО), муниципальные округа (МО)	Общее кол-во преобразований
2011	1. Нижегородская область (2): Выксунский МР – ГО «город Выкса»; Шахунский МР – ГО «город Шахунья». 2. Алтайский край (1): Славгородский МР – Славгородский ГО	3
2012	1. Пермский край (2): Лысьвенский МР – Лысьвенский ГО; Губахинский МР – ГО «город Губаха». 2. Нижегородская область (1): Первомайский МР – ГО «город Первомайск»	3
2013	Не было преобразований	0
2014	1. Тульская область (3): Алексинский МР – ГО город Алексин; Ефремовский МР – ГО город Ефремов; поселения Ленинского МР присоединены к ГО город Тула. 2. Калининградская область (4): Гвардейский МР – Гвардейский ГО; Озерский МР – Озерский ГО; Гурьевский МР – Гурьевский ГО; Гусевский МР – Гусевский ГО. 3. Нижегородская область (1): Сокольский МР – Сокольский ГО. 4. Иркутская область (1): Ангарский МР – ГО Ангарское городское муниципальное образование. 5. Магаданская область (2): Омсукчанский МР – Омсукчанский ГО; Среднеканский МР – Среднеканский ГО	11
2015	1. Московская область (7): Егорьевский МР – ГО Егорьевск; Каширский МР – ГО Кашира; Мытищинский МР – ГО Мытищи; Озерский МР – ГО Озеры; Подольский МР объединен с ГО Подольск и ГО Климовск в единый ГО Подольск; Серебряно-Прудский МР – ГО Серебряные Пруды; Шаховской МР – ГО Шаховская. 2. Калининградская область (4): Зеленоградский МР – ГО город Зеленоградск; Краснознаменский МР – ГО город Краснознаменск; Правдинский МР – ГО город Правдинск; Славский МР – ГО город Славск. 3. Ставропольский край (1): Минераловодский МР – Минераловодский ГО. 4. Нижегородская область (3): Кулебакский МР – ГО «город Кулебаки»; Навашинский МР – ГО Навашинский; Чкаловский МР – ГО «город Чкаловск». 5. Оренбургская область (5): Абдулинский МР – Абдулинский ГО; Гайский МР объединен с ГО город Гай в Гайский ГО; Кувандыкский МР – Кувандыкский ГО; Сорочинский МР объединен с ГО город Сорочинск в Сорочинский ГО; Ясенский МР – Ясенский ГО. 6. Магаданская область (6): Ольский МР – Ольский ГО; Северо-Эвенкийский МР – Северо-Эвенкийский ГО; Сусуманский МР – Сусуманский ГО; Тенькинский МР – Тенькинский ГО; Хасынский МР – Хасынский ГО; Ягодинский МР – Ягодинский ГО. 7. Чукотский автономный округ (3): Иультинский МР – ГО «Эгвекино»; Провиденский МР – ГО «Провидения»; Чаунский МР – ГО «Певек»	29
2016	1. Тверская область (1): Удомельский МР – Удомельский ГО. 2. Республика Коми (1): МР Вуктыл – ГО Вуктыл. 3. Калининградская область (4): Багратионовский МР – Багратионовский ГО; Немановский МР – Немановский ГО; Полесский МР – Полесский ГО; Черняховский МР – Черняховский ГО	6
2017	1. Московская область (12): Зарайский МР – ГО город Зарайск; Истринский МР – ГО город Истра; Коломенский МР объединен с ГО город Коломна в Коломенский ГО; Красногорский МР – ГО Красногорск; Луховицкий МР – ГО Луховицы; Люберецкий МР – ГО Люберцы; Наро-Фоминский МР – Наро-Фоминский ГО; Павлово-Посадский МР – ГО Павловский Посад; Рузский МР – Рузский ГО; Ступинский МР – ГО Ступино; Чеховский МР – ГО Чехов; Шатурский МР – ГО Шатура. 2. Тверская область (1): Осташковский МР – Осташковский ГО. 3. Ставропольский край (9): Благодарненский МР – Благодарненский ГО; Георгиевский МР объединен с ГО Город Георгиевск в Георгиевский ГО; Изобильненский МР – Изобильненский ГО; Ипатовский МР – Ипатовский ГО; Кировский МР – Кировский ГО; Нефтекумский МР – Нефтекумский ГО; Новоалександровский МР – Новоалександровский ГО; Петровский МР – Петровский ГО; Советский МР – Советский ГО. 4. Нижегородская область (1): Перевозский МР – ГО Перевозский. 5. Сахалинская область (1): Углегорский МР – Углегорский ГО	24

2018	<p>1. Белгородская область (6): МР «Алексеевский район и город Алексеевка» – Алексеевский ГО; МР «Город Валуйки и Валуйский район» – Валуйский ГО; Грайворонский МР – Грайворонский ГО; Новооскольский МР – Новооскольский ГО; МР «Шебекинский район и город Шебекино» – Шебекинский ГО; Яковлевский МР – Яковлевский ГО.</p> <p>2. Костромская область (1): Мантуровской МР объединен с ГО город Мантурово в ГО город Мантурово.</p> <p>3. Московская область (6): Орехово-Зуевский МР – ГО Ликино-Дулево; Клинский МР – ГО Клин; Дмитровский МР – Дмитровский ГО; Талдомский МР – Талдомский ГО; Можайский МР – Можайский ГО; Ногинский МР – Богородский ГО.</p> <p>4. Тверская область (2): Каширский МР – Каширский ГО; Нелидовский МР – Нелидовский ГО.</p> <p>5. Ярославская область (1): Переславский МР объединен с ГО город Переславль-Залесский в ГО город Переславль-Залесский.</p> <p>6. Калининградская область (3): Балтийский МР – Балтийский ГО; Нестеровский МР – Нестеровский ГО; Светлогорский МР – Светлогорский ГО.</p> <p>7. Пермский край (8): Кизеловский МР – ГО «Город Кизел»; Краснокамский МР – Краснокамский ГО; Гремячинский МР – Гремячинский ГО; Оханский МР – Оханский ГО; Горнозаводской МР – Горнозаводской ГО; Соликамский МР объединен с Соликамским ГО в Соликамский ГО; Чайковский МР – Чайковский ГО; Усольский МР объединен с Березниковским ГО в Березниковский ГО.</p> <p>8. Тюменская область (1): Голышмановский МР – Голышмановский ГО</p>	28
2019	<p>Преобразования муниципальных районов в городские округа:</p> <p>1. Московская область (10): Волоколамский МР – Волоколамский ГО; Воскресенский МР – ГО Воскресенск; Ленинский МР – Ленинский ГО; Лотошинский МР – ГО Лотошино; Одинцовский МР объединен с ГО Звенигород в Одинцовский ГО; Пушкинский МР – Пушкинский ГО; Раменский МР – Раменский ГО; Сергиево-Посадский МР – Сергиево-Посадский ГО; Солнечногорский МР – ГО Солнечногорск; Щелковский МР – ГО Щелково.</p> <p>2. Кировская область (2): Богородский МР – Богородский ГО; Санчурский МР – Санчурский ГО.</p> <p>3. Пермский край (1): Оханский МР – Оханский ГО.</p> <p>4. Нижегородская область (1): Воротынский МР – ГО Воротынский.</p> <p>5. Тверская область (1): Вышневолоцкий МР объединен с ГО Вышний Волочек в Вышневолоцкий ГО.</p> <p>6. Брянская область (1): Новозыбковский МР объединен с ГО Новозыбков в Новозыбковский ГО.</p> <p>Преобразования муниципальных районов в муниципальные округа (МО):</p> <p>1. Тверская область (4): Андреапольский, Весьегонский, Лесной, Оленинский.</p> <p>2. Кемеровская область (13): Гурьевский, Ижморский, Кемеровский, Крапивинский, Ленинск-Кузнецкий, Прокопьевский, Промышленновский, Топкинский, Тяжинский, Чебулинский, Юргинский, Яйский, Яшкинский.</p> <p>3. Красноярский край (1): Пировский</p>	16 МР – ГО; 18 МР – МО
Составлено по: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям / Росстат. URL: https://www.gks.ru/folder/11110/document/13282		

в муниципальных районах (табл. 3). На сельские поселения приходилось 4,8% доходов, хотя больше всего образовано именно сельских поселений (около 17,4 тыс. ед.).

За 2006–2019 гг. наибольшую динамику показали доходы местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения (рост составил 6,1 раза), а также поселений (4,4 раза), за 2009–2017 гг. – бюджеты внутригородских муниципальных образований (3,0 раза) и городских округов (2,2 раза; см. табл. 3). Однако в сопоставимых ценах (с учетом индекса потребительских цен) по сравнению с 2009 годом отмечается снижение доходов всех местных

бюджетов (за исключением внутригородских территорий городов федерального значения и городских округов, за счет которых в среднем по России прирост составил 4%). При этом следует отметить, что число вопросов местного значения муниципальных образований (за исключением сельских поселений) увеличилось за 13 лет в полтора раза, выросло и количество переданных на местный уровень государственных полномочий. Эти факты свидетельствуют о том, что у органов местного самоуправления стало меньше возможностей, финансовых ресурсов для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения.

Таблица 3. Динамика доходов бюджетов муниципальных образований России за 2006–2019 гг., млн руб.

Вид муниципального образования	2006 год	2009 год	2017 год	2018 год	2019 год	2019 год к 2006 году, раз	2019 год к 2009 году, раз
Городские и сельские поселения	88988,5	242427,5	367284,8	362922,1	392745,7	4,41 (1,68*)	1,62 (0,85*)
Муниципальные районы	611703,7	981675,6	1532911,1	1646154,6	1738576,5	2,84 (1,08)	1,77 (0,93)
Городские округа	715434,0	1153651,3	1851835,8	2135197,0	2478899,2	3,46 (1,32)	2,15 (1,12)
Внутригородские МО городов федерального значения	5047,6	10218,5	27611,9	29612,6	30942,3	6,13 (2,33)	3,03 (1,58)
Местные бюджеты (2006 год**)	102486,6	–	–	–	–	–	–
Внутригородские районы	–	–	2242,6	2866,3	3435,1	–	–
Городские округа с внутригородским делением			67318,5	72573,5	82596,4	–	–
Все МО	1523660,4	2387972,9	3849204,7	4249326,1	4727195,1	3,10 (1,18)	1,98 (1,04)

* Здесь и далее в таблицах в скобках представлен темп роста значений показателя в сопоставимых ценах (с учетом индекса потребительских цен).
 ** Бюджеты муниципальных образований, не относившихся в 2006 году к поселениям, районам или городским округам.
 Примечание. В полную силу Федеральный закон № 131-ФЗ вступил во всех субъектах Российской Федерации с 1 января 2009 года. Ряд субъектов приступил к реализации закона с 1 января 2006 года. В остальных же субъектах с 2006 по 2008 год продолжали функционировать прежние муниципалитеты (районные, городские администрации). Поэтому здесь и в дальнейшем при анализе информация по ним представлена отдельно (строка «местные бюджеты»).

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

В общем объеме доходов местных бюджетов налоговые доходы в 2019 году составляли 28,4%; неналоговые – всего 5,7%; их доли незначительно сократились по сравнению с 2006 или 2009 годом (на 2–3 п. п.). Наибольшая доля налоговых доходов в среднем по России отмечается в доходах городских поселений (44,0%) и внутригородских территорий городов федерального значения (58,1%).

Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов за весь анализируемый период не превышала 60% (за исключением внутригородских территорий) от общего объема доходов местных бюджетов (табл. 4). В нашем исследовании под собственными доходами понимались суммарно все налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов (вместе с тем в Бюджетном кодексе Российской Федерации к собственным доходам относятся все доходы местных бюджетов за исключением субвенций). Минимальное

значение данного показателя в 2019 году отмечалось в муниципальных районах (24,5%). Кроме того, настораживает тот факт, что к 2019 году по сравнению с 2009 годом показатель заметно снизился в городских округах в целом по стране (на 12,8 п. п.).

Большую часть собственных доходов местных бюджетов составляют не местные налоги, а отчисления от НДС: в 2019 году в целом по всем муниципалитетам России он формировал 52,9% собственных доходов. В районах доля данного налога еще выше – 64,9%, а самая низкая его доля в сельских поселениях – 22,9% и внутригородских районах (0%). Этот налог объективно является одним из определяющих для развития всех муниципалитетов России. На его объем (размер налогооблагаемой базы) и собираемость могут непосредственно влиять и местные органы власти.

В то же время местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный

Таблица 4. Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов муниципальных образований России за 2006–2019 гг. в общем объеме доходов, %

Вид муниципального образования	2006 год	2009 год	2017 год	2018 год	2019 год	2019 год к 2006 году, п. п.	2019 год к 2009 году, п. п.
Сельские поселения	–	–	41,4	38,6	35,7	–	–
Городские поселения	–	–	57,4	58,4	52,7	–	–
Городские и сельские поселения	33,3	40,6	48,6	47,0	42,9	+9,6	+2,2
Муниципальные районы	27,6	24,9	25,9	25,0	24,5	-3,1	-0,5
Городские округа	49,6	51,6	41,6	40,7	38,8	-10,8	-12,8
Внутригородские МО городов федерального значения (ВМОГФЗ)	77,0	55,0	73,2	68,0	66,6	-10,4	11,6
Местные бюджеты (2006 год)	46,4	–	–			–	–
Внутригородские районы	–	–	47,4	35,7	34,9	–	–
Городские округа с внутригородским делением	–	–	41,7	42,4	39,0	–	–
Все МО	39,7	39,6	36,2	35,4	34,1	-5,6	-5,5

Составлено по: Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

налог) не стали значимым фактором в формировании бюджетов муниципалитетов, т. к. в 2019 году доля первого в объеме собственных доходов всех местных бюджетов страны составляла всего 3,0%, доля второго – 10,2%. Вместе с тем земельный налог является основой для формирования бюджетов сельских поселений: его доля в собственных доходах составила в 2019 году 44,5%. За 2006–2019 гг. в среднем по городским и сельским поселениям страны она увеличилась на 15,5 п. п.

В структуре безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов в местные наибольшую долю в 2019 году составляли субвенции (49,6%); на дотации и субсидии приходилось 14,1 и 27,4% соответственно. Высокая доля субвенций обусловлена тем, что на уровень муниципальных районов и городских округов передан большой объем государственных полномочий, а соответственно и объем субвенций из федерального и регионального бюджетов на их исполнение. За 2006–2019 гг. в структуре безвозмездных поступлений снизилась доля дотаций (на 14,9 п. п.), но выросла доля субсидий (на 13,3 п. п.). В бюджетах сельских поселений и внутригородских районов преобладают дотации (43,6 и 61,2% соответственно), в бюджетах городских поселений – субсидии (44,5%). Это обусловлено тем, что у городских поселений больше возможностей и острее потребность участия в различных федеральных и региональных государственных программах на софинансирование тех или иных расходов, мероприятий (в том числе по переселению из ветхого и аварийного жилья, что особо актуально для последних лет).

В структуре расходов местных бюджетов России преобладают расходы на образование (48,3% всех расходов), национальную экономику (12,0%), жилищно-коммунальное хозяйство (11,8%), управление – общегосударственные вопросы (8,8%). В бюджетах поселений высока доля расходов на управление, ЖКХ и культуру (22,2, 33,3 и 15,3% соответственно). За 2006–2019 гг. в целом по муниципалитетам России снизилась доля расходов на здравоохранение (эти полномочия были фактически переданы на уровень субъекта Федерации) и межбюджетные трансферты. В то же время увеличились расходы на национальную экономику (с 4,8 до 12,0%), ЖКХ (с 4,1 до 11,8%) и образование (с 35,6 до 48,3%). Рост доли расходов

дов на «Национальную экономику» в основном обусловлен тем, что по данному разделу проходят расходы муниципалитетов на дорожное хозяйство и транспорт.

По итогам 2019 года бюджеты городских и сельских поселений, городских округов исполнены с дефицитом, общий объем которого по всем видам муниципалитетов России составил 0,7% от объема собственных доходов бюджетов (табл. 5). Наиболее неблагоприятная ситуация складывается с бюджетами городских округов: суммарный дефицит их бюджетов составил 16,3 млрд руб.

Долговые обязательства муниципальных образований за 10 лет выросли почти в 3,6 раза (с 105,2 млрд руб. в 2006 году до 380,1 млрд руб. в 2019 году; табл. 6). На 1 января 2019 года объем долговых обязательств муниципальных образований составил 23,6% по отношению к объему собственных (налоговых и неналоговых) доходов местного бюджета. Тенденцией последних лет являются заметное увеличение в структуре муниципального долга доли кредитов, полученных муниципалитетами в кредитных организациях, и сокращение доли муниципальных гарантий и бюджетных кредитов.

Ситуация с ростом муниципальных заимствований еще раз подчеркивает факт недостаточности собственной финансово-экономической базы муниципальных образований для самостоятельного и эффективного решения всех вопросов местного значения. Таким образом, в России сложилась неэффективная налогово-бюджетная система, которая предопределяет слабую собственную доходную базу местных бюджетов и низкий уровень их поддержки со стороны вышестоящих бюджетов.

Следует также отметить, что в соответствии с финансово-экономическим обоснованием к Федеральному закону № 131-ФЗ, сделанным в 2003 году, оценка расходов местных бюджетов составляла 8,1% от объема валового внутреннего продукта (ВВП). Поскольку после принятия указанного Федерального закона перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения расширился, то имеются все основания использовать данный показатель как базовый ориентир фактической стоимости расходных обязательств местных бюджетов по решению вопросов местного значения. Вместе с тем консолидированный объем доходов местных бюджетов

Таблица 5. Профицит (+), дефицит (-) бюджетов муниципальных образований России за 2006–2019 гг.

Вид муниципального образования	Профицит (+), дефицит (-) бюджета, млн руб.				Профицит (+), дефицит (-) бюджета, % к собственным доходам бюджета			
	2006 год	2009 год	2018 год	2019 год	2006 год	2009 год	2018 год	2019 год
Сельские поселения	-	-	2672,0	-631,2	-	-	3,3	-0,8
Городские поселения	-	-	796,2	-232,4	-	-	0,9	-0,3
Городские и сельские поселения	2184,9	6222,2	3468,2	-863,7	7,4	6,3	2,0	-0,5
Муниципальные районы	9826,0	-18859,6	15956,7	6654,1	5,8	-7,7	3,9	1,6
Городские округа	-94,6	-39669,3	-806,3	-16312,1	0,0	-6,7	-0,1	-1,7
Внутригородские МО городов федерального значения	360,2	-65,1	-373,6	465,4	9,3	-1,2	-1,9	2,3
Местные бюджеты	-2169,0	-	-	-	-4,6	-	-	-
Внутригородские районы	-	-	34,1	92,3	-	-	3,3	7,7
Городские округа с внутригородским делением	-	-	461,8	-829,7	-	-	1,5	-2,6
Все МО	10107,5	-52371,8	18741,0	-10793,7	1,7	-5,5	1,2	-0,7

Составлено по: Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Таблица 6. Динамика и структура долга муниципальных образований Российской Федерации в 2006–2019 гг.

Наименование показателя	2006 год	2009 год	2017 год	2018 год	2019 год	2019 год к 2006 году, п. п.
Общий объем муниципального долга, млрд руб.	105,16	134,87	367,98	371,87	380,11	361,46%
Структура муниципального долга, %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	–
– муниципальные ценные бумаги	10,90	5,28	5,73	4,87	5,60	-5,30
– кредиты от кредитных организаций	32,92	45,15	65,55	68,99	68,26	35,34
– бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы России	33,04	32,00	24,57	23,25	24,23	-8,81
– муниципальные гарантии	21,68	17,10	4,15	2,89	1,91	-19,77
– иные долговые обязательства	1,45	0,46	0,002	0,001	0,001	-1,45

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

в процентах к ВВП страны постоянно сокращается. Так, в 1997 году он составлял 10,9% к ВВП, в 2019 году – всего 4,3%.

Ключевым фактором эффективного управления развитием территорий является обеспеченность органов публичной власти квалифицированными кадрами. В 1990-е годы в России проходило становление и формирование системы государственного и муниципального управления в новых рыночных условиях, формирование принципов, механизмов, подходов к обеспечению органов власти кадрами (квалифицированными работниками). В соответствии со 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления (МСУ) составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольно-счетный орган, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Вместе с тем в органах местного самоуправления, особенно поселенческого уровня, наиболее остро ощущается недостаток профессиональных кадров. Это обусловлено следующими основными причинами.

Во-первых, это низкий уровень оплаты труда муниципальных служащих (осо-

бенно в поселениях) по сравнению с государственными служащими и в среднем по экономике. В среднем по России размер оплаты труда в органах местного самоуправления в 2018 году составлял всего 74% от средней зарплаты по экономике (без учета субъектов малого предпринимательства), а в Центральном, Северо-Западном и Сибирском округах – еще меньше (57, 75 и 77% соответственно; табл. 7).

Во-вторых, недостаточная привлекательность работы в органах местного самоуправления, особенно в сельской местности, для молодых специалистов и высококвалифицированных кадров из-за ограниченных перспектив профессионального и карьерного роста, а также неурегулированности некоторых вопросов, касающихся прохождения муниципальной службы.

Тенденцией последних лет является сокращение численности работников органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований – в среднем на 7,4% в 2018 году по сравнению с 2010 годом (см. табл. 7). Однако в Южном (где это во многом обусловлено вхождением в состав России в 2014 году Республики Крым и города федерального значения Севастополь), Северо-Кавказском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах значения показателя выросли. Наибольшая численность ра-

Таблица 7. Численность и среднемесячная начисленная заработная плата работников органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований в 2010 и 2018 гг.

Территория	Численность работников (на конец года), чел.				Среднемесячная заработная плата, руб.			Среднемесяч- ная заработная плата по эконо- мике региона в целом, руб.**	Соотношение, %***
	2010 год	2018 год	2018 год к 2010 году, %	2018 год*	2010 год	2018 год	2018 год к 2010 году, %		
В целом по РФ	506961	469236	92,6	32,0	21258	36946	173,8	49895	74,0
Федеральные округа:									
Центральный	113932	90154	79,1	22,9	20642	36549	177,1	63909	57,2
Северо- Западный	40336	33393	82,8	23,9	25216	42525	168,6	56984	74,6
в т. ч. Вологодская область	6671	4297	64,4	36,8	18706	32354	173,0	40589	79,7
Южный	51100	53775	105,2	32,7	18965	31300	165,0	35388	88,4
Северо- Кавказский	29293	29505	100,7	29,9	14880	25620	172,2	29048	88,2
Приволжский	108583	100948	93,0	34,3	16691	30385	182,0	36350	83,6
Уральский	46484	47516	102,2	38,5	32886	56671	172,3	54021	104,9
Сибирский	88553	74789	84,5	43,5	19425	32711	168,4	42753	76,5
Дальне- восточный	28680	39156	136,5	47,8	32440	50313	155,1	58397	86,2

* В расчете на 10000 чел. населения, чел.
 ** Без субъектов малого предпринимательства.
 *** Соотношение среднемесячной заработной платы работников органов МСУ и зарплаты в целом по экономике региона.
 Составлено по: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2019 года / Росстат. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/mes_upr2019.rar; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2011 года / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2011/mest_upr2011.rar

ботников органов МСУ зафиксирована в Сибирском и Дальневосточном округах: 44–48 человек в расчете на 10000 чел. населения. Вместе с тем низкие значения могут быть обусловлены выводом ряда работников за штат органов местного самоуправления в муниципальные (автономные, казенные, бюджетные) учреждения (например, централизованные бухгалтерии, социально-культурные объединения и т. д.), которые будут реализовывать функции по решению соответствующих вопросов местного значения.

В 2018 году максимальный размер среднемесячной заработной платы ра-

ботников органов МСУ зафиксирован в Дальневосточном и Уральском округах (53–57 тыс. руб.), наименьший – в Северо-Кавказском округе (25,6 тыс. руб.), что связано с объективными различиями в стоимости жизни в этих регионах.

С переходом к двухуровневой системе организации муниципального управления (муниципальный район и входящие в его состав поселения) и необходимостью формирования каждым муниципальным образованием команды профессионалов для управления развитием и ключевыми сферами жизнеобеспечения особую остроту приобрел вопрос, связанный с качественными

Таблица 8. Дополнительное профессиональное образование (ДПО) кадров в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований, чел.

Показатель	2006 год	2009 год	2016 год	2017 год	2018 год	2018 год к 2006 году, %
Профессиональная переподготовка	3790	3080	4983	5384	6908	182,3
Повышение квалификации	42683	38833	56150	57094	71931	168,5
Стажировка, всего	227	100	–	–	–	–
ДПО (стажировка) за границей	109	27	19	14	56	51,4
Итого получили дополнительное профессиональное образование	46700	42040	61152	62492	78895	168,9
% от общей численности работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы	13,6	11,6	18,6	19,4	20,0	+6,4 п. п.
Составлено по: Обучение кадров муниципальной службы по видам дополнительного профессионального образования, группировкам органов местного самоуправления / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/tab11-mun.xls						

характеристиками кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

В период 2006–2018 гг. дополнительное образование ежегодно получали в целом по России от 42 до 79 тыс. работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы (табл. 8). В основном это работники местных администраций. Наиболее распространенной формой получения дополнительного образования являются курсы повышения квалификации. Например, в 2018 году ее избрали почти 72 тыс. чел., или 91,2% от общего числа получавших дополнительное образование. В то же время такие формы дообразования, как стажировки, в последние годы практически не используются. До минимума сократилось число зарубежных стажировок (в 2018 году за рубежом стажировалось всего 56 человек).

Кроме того, данные табл. 8 свидетельствуют о том, что все годы в какой-либо форме проходили обучение не более 20% всех работников органов МСУ в России. Однако этого явно недостаточно, так как

повысить квалификацию всех сотрудников в таком случае удастся не ранее чем через пять лет.

По мнению глав муниципалитетов Вологодской области⁴, наиболее значимыми проблемами, которые снижают возможности для эффективного решения вопросов и проблем социально-экономического развития муниципальных образований, являются следующие (перечень и значимость этих проблем остаются постоянными все годы проведения опроса глав – 2006–2019 гг.):

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти в целом;
- ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета и наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления;

⁴ Вологодский научный центр Российской академии наук (ранее – ИСЭРТ РАН) с 2007 года проводит ежегодный анкетный опрос глав муниципальных образований. На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 150–210 глав муниципальных образований из 218–372 (в 2008–2017 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 152), что позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2019 года по итогам 2018 года.

– отсутствие механизмов учета балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;

– недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (зависимость от региональных органов управления, бюрократические препятствия);

– отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (о налогоплательщиках и т. д.);

– неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;

– пассивность местного населения.

Главы муниципалитетов Вологодской области отмечают, что меньше всего они могут повлиять на решение проблем безработицы и трудоустройства населения, обеспечения населения жильем, формирования и развития экономической базы в муниципальном образовании, развития малого бизнеса, в жилищно-коммунальном хозяйстве, привлечения туристов.

Проанализировав тенденции и выявив проблемы функционирования института местного самоуправления в России, можно сделать вывод о том, что пока в общем виде внесенные в Конституцию РФ изменения вряд ли напрямую позволят решить и что-то кардинально поменять в указанной сфере. Важно понимать, как будет дальше развиваться система местного самоуправления (в том числе в рамках разработанных и утвержденных новых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления): будут ли эти изменения заметные и принципиальные (в том числе требующие принятия нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») или это будет точечная «настройка» отдельных положений, регламентирующих финансово-экономические, организационные и иные основы функционирования муниципального уровня управления.

Важную роль в этих процессах должна сыграть российская наука, дав объективный ответ о роли муниципальных образова-

ний в пространственном развитии страны, в системе ее стратегического планирования, о статусе и месте института местного самоуправления в системе публичной власти в России в современных, быстроменяющихся условиях. Для этого необходимо решить следующие задачи.

1. Разработать и обосновать концептуальные основы совершенствования государственной политики в области развития местного самоуправления в России (в части нормативно-правовых, финансово-экономических, организационных его основ), в том числе с учетом положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, реализации государственных программ и национальных проектов.

2. Обосновать методический инструментарий для проведения типологизации муниципальных образований для целей реализации региональной политики по развитию муниципальных образований и местной социально-экономической политики, учитывающий особенности демографической ситуации, системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий муниципального образования.

3. Оценить действия, предпринимаемые органами государственной власти субъектов РФ по развитию муниципальных образований, института местного самоуправления; сформировать базу (создать открытый информационный ресурс) таких эффективных практик, а также базу эффективных практик решения всех вопросов местного значения муниципалитетов. Разработать практические рекомендации по включению территориальных разделов и аспектов в документы стратегического планирования субъектов РФ.

4. Выявить закономерности между достигнутым уровнем социально-экономического развития муниципального района, городского округа (в том числе типа муниципалитета по уровню развития) и моделью

организации системы местного самоуправления (порядка избрания/назначения главы муниципального образования, главы местной администрации, формирования/избрания представительного органа муниципального образования), функционирующей в субъектах РФ; обосновать наиболее эффективную модель. Разработать алгоритм формирования оптимального муниципально-территориального устройства в регионе (в т. ч. для оценки эффективности преобразования муниципальных образований и возможного преобразования в ряде случаев муниципальных районов в городские или муниципальные округа) в целях создания сети самодостаточных, саморазвивающихся городских и сельских поселений.

5. Разработать методические рекомендации органам государственной власти субъектов РФ по реализации государственной политики в области развития местного са-

моуправления (с учетом внедрения проектного подхода к управлению на федеральном, региональном и местном уровнях), включающие разделы по мерам и инструментам регулирующего воздействия для территорий с разным уровнем развития, поддержке института местного самоуправления.

Таким образом, вклад проведенного исследования, основные результаты которого представлены в статье, в развитие теоретической науки заключается в обосновании научных направлений и задач в сфере анализа и разработки направлений по совершенствованию функционирования местного самоуправления; в развитие прикладной науки – в анализе основных тенденций и проблем развития данного института публичной власти в России и оценке вносимых в главу про местное самоуправление Конституции РФ изменений в 2020 году.

ЛИТЕРАТУРА

1. Di Liddo G., Giuranno M.G. The political economy of municipal consortia and municipal mergers. *Economia Politica*, 2020, vol. 37, iss. 1, pp. 105–135.
2. Ezeozue C. Local Government Reforms as Instrument for National Development in Nigeria. *International Journal of Trend in Scientific Research and Development*, 2020, vol. 4, iss. 3, pp. 129–135.
3. Tan E. Quo vadis? The local government in Turkey after public management reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 2020, vol. 86, iss. 1, pp. 115–133.
4. Onyshchuk S.V., Onyshchuk I.I., Siryk Z.O., Turenko V.E. Practice of administrative and territorial reform in the EU and Ukraine: Regulatory and management. *International Journal of Management*, 2020, vol. 11, iss. 4, pp. 487–499.
5. Meng T., Cheng D. Research on local government governance structure reform and function change based on artificial intelligence technology. *International Journal of Wireless and Mobile Computing*, 2020, vol. 18, iss. 3, pp. 303–310.
6. Lockner A. *Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies*. USA, Bloomington: iUniverse, 2013. 621 p.
7. Özden K. Local Governments and Democracy: Impossible or Indispensable Pairs? *European Journal of Economic and Political Studies*, 2012, vol. 5, iss. 2, pp. 131–141.
8. *Grundwissen Kommunalpolitik* / hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie. Bonn: FES, 2011. 482 s. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975>
9. Бабун Р.В. Местное самоуправление России на новом этапе муниципального строительства // ЭКО. 2017. № 3 (513). С. 60–77.
10. Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А.В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестн. Ин-та экономики Рос. акад. наук. 2020. № 1. С. 51–76. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10003

11. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Местное самоуправление и муниципальное развитие как объекты системного анализа и регулирования. Исследования и проекты Института системного анализа РАН // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 2. С. 28–32.
12. Местное самоуправление в Российской Федерации перед лицом современных вызовов: монография / под общ. ред. В.Ю. Картухина, Э. Маркварта. Владимир: Владимир. фил. РАНХиГС, 2019. 286 с.
13. Одинцова А.В., Валентик О.Н. Становление системы стратегического планирования в муниципальном звене управления: докл. М.: Институт экономики РАН, 2018. 40 с.
14. Попов Р.А., Пузанов А.С., Полиди Т.Д. Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России // ЭКО. 2018. № 8 (530). С. 7–22.
15. Швецов А.Н. Структурные преобразования муниципального пространства: обоснование целесообразности и оценка эффективности // Регион: экономика и социология. 2018. № 4 (100). С. 228–249.
16. Швецов А.Н. Городские агломерации в преобразовании урбанистического пространства // Рос. экон. журн. 2018. № 1. С. 45–65.
17. Щепачев В.А. Муниципальные реформы и конституционная концепция местного самоуправления в России // Местное право. 2019. № 2. С. 31–38.
18. Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 40–46.
19. Широков А.Н., Юркова С.Н. Государственная политика в области местного самоуправления на современном этапе его реформирования и развития // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 68–75.
20. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.
21. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
22. Ускова Т.В., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // Проблемы развития территории. 2016. № 5 (85). С. 159–175.
23. Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. 2017. № 2 (37). URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/2202>
24. Ворошилов Н.В. Проблемы финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 2. С. 77–90. DOI: 10.24411/2071-6435-2018-10017

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Николай Владимирович Ворошилов – кандидат экономических наук, научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: niks789@yandex.ru

Voroshilov N.V.

LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: EXPECTATIONS FOR MAJOR CHANGES OR SELECTIVE ADJUSTMENTS?

The purpose of the article is to provide a scientific understanding of trends and problems of the functioning of the institute of local government in Russia and to define scientific tasks for improving its conceptual foundations. These issues became particularly relevant and important at the beginning of 2020 in relation to the adoption of the Law of the Russian Federation no. 1-FKZ on amendments to the Constitution of the Russian Federation, dated March 14, 2020 (changes to the Constitution will come into force if a positive decision is taken during the all-Russian vote, which will take place in 2020), and the President's task to develop new Foundations of state policy of the Russian Federation in the area of local government development until 2030 in 2020–2021. To achieve this goal, we used economic, statistical, and comparative analysis, methods of analysis, synthesis, generalization, and monographic method. The analysis revealed that Russian municipalities are characterized by low financial and economic independence (the share of tax and non-tax revenues in total revenues of the country's all local budgets amounted to only 34.1% in 2019); in many entities of the Russian Federation, there is a trend toward the transformation of municipal areas into urban and municipal districts with the elimination of the settlement management level; there is the lack of qualified personnel in local government bodies due to the low level of remuneration and high personal responsibility in solving local issues. It is justified that changes, introduced to Chapter 8 of the Constitution of the Russian Federation titled "Local Government", will not directly lead to significant changes in the functioning of this public institution. The results of this work may be used in federal and regional authorities' activities and serve as a basis for further studies on this topic.

Local government, municipalities, local budgets, municipal-territorial structure, Constitution of the Russian Federation.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

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