

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.15838/ptd.2021.5.115.7

УДК 332.14 | ББК 65.050.23

© Ворошилов Н.В.

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗМЕНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В РОССИИ¹



НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ВОРОШИЛОВ

Вологодский научный центр Российской академии наук

г. Вологда, Российская Федерация

e-mail: niks789@yandex.ru

ORCID: [0000-0002-5565-1906](https://orcid.org/0000-0002-5565-1906); ResearcherID: [1-8233-2016](https://orcid.org/1-8233-2016)

Цель исследования заключается в анализе вектора изменений муниципально-территориального устройства в России, а также обосновании методического подхода к определению самой целесообразности осуществления территориальных преобразований и выбора их формы. Особую актуальность и значимость эти вопросы приобрели в связи с началом активного преобразования во многих субъектах РФ муниципальных районов в муниципальные округа (с 2019 года) и городские округа (с 2011 года), а также поставленной Президентом России задачей по разработке в 2021 году новых Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года, где концептуально должны быть отражены и подходы к территориальной организации местного самоуправления в стране. Для достижения поставленной цели использованы экономический, статистический и компаративный анализ, методы анализа, синтеза, обобщения, монографический метод. В ходе проведенного анализа выявлено, что в последние годы в России сложилась тенденция преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа с ликвидацией поселенческого уровня управления (на конец 2020 года в пяти субъектах РФ – Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областях, Ставропольском крае – уже нет городских и сельских поселений). Показано отсутствие реальных значимых экономических и бюджетных эффектов от изменений муниципально-

Для цитирования: Ворошилов Н.В. Тенденции и перспективы изменения муниципально-территориального устройства в России // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25. № 5. С. 105–124. DOI: 10.15838/ptd.2021.5.115.7

For citation: Voroshilov N.V. Trends and prospects for changes in the municipal-territorial structure in Russia. *Problems of Territory's Development*, 2021, vol. 25, no. 5, pp. 105–124. DOI: 10.15838/ptd.2021.5.115.7

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Вологодской области в рамках научного проекта № 19-410-350010.

го устройства в России. Для решения данной проблемы разработан алгоритм осуществления преобразований муниципально-территориального устройства в субъекте РФ; предложены варианты и оценены отдельные эффекты указанных преобразований на примере Великоустюжского, Вологодского и Междуреченского районов Вологодской области. Результаты проведенной работы могут быть использованы в деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также служить основой для дальнейших исследований по указанной теме.

Муниципально-территориальное устройство, муниципальные образования, субъект Российской Федерации, Вологодская область.

В большинстве федеративных государств мира уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению (к его потребностям и интересам), является местное самоуправление, которое осуществляется в муниципальных образованиях (муниципалитеты, локальные территории, коммуны, общины и т. д.) и представляет собой самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения жителями муниципалитетов или посредством формируемых ими органов местного самоуправления.

Эффективное управление на местном уровне во многом зависит от оптимальности разделения территории региона на муниципальные образования, обеспеченные необходимыми финансовыми, организационными (с точки зрения полномочий органов МСУ) и иными ресурсами для решения всех вопросов и проблем местного значения.

Так, например, в Германии низовой территориальной единицей, в которой осуществляется местное самоуправление, являются общины (коммуны) (12141 ед.), во Франции – коммуны (около 36 тыс.), в Австрии – общины (2300), в Бразилии – общины (5564), в Австралии – районы местного самоуправления (более 700), в США – административные округа (35298).

Муниципально-территориальное устройство представляет собой «деление территории регионов (субъектов Федерации) на муниципальные образования (которые являются объектом управления на местном уровне), а также процедуры преобразования

муниципальных образований (объединение, разделение, изменение их статуса и границ)» [1].

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

В свою очередь административно-территориальное устройство субъекта РФ представляет собой² законодательно устанавливаемую систему территориальной организации субъекта РФ, обеспечивающую исполнение на территории региона полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъекта Федерации. Административно-территориальная единица – это часть территории субъекта РФ в фиксированных границах, имеющая собственное наименование, статус, присвоенные в установленном действующим законодательством порядке. Ключевой единицей территориальной организации субъектов РФ являются городские (город или поселок городского типа – рабочий, курортный или дачный) и сельские (село, деревня, поселок, хутор, местечко и др.) населенные пункты, а также районы, сельсоветы, поссоветы. Административно-территориальное устройство устанавливает статус

² См, например, закон Вологодской области от 4 июня 1999 г. № 371-ОЗ «О вопросах административно-территориального устройства Вологодской области»; Постановление Правительства Вологодской области от 1 марта 2010 г. № 178 «Об утверждении Реестра административно-территориальных единиц Вологодской области».

населенных пунктов (городской и сельский), который, в свою очередь, используется для определения статуса городского и сельского населения.

В рамках проведения административной реформы в России после принятия в 2003 году нового федерального закона о местном самоуправлении (№ 131-ФЗ) была реализована также и реформа института местного самоуправления, в рамках которой к 2009 году во всех субъектах РФ была сформирована унифицированная система территориальной организации местного самоуправления (5 видов муниципальных образований – городские округа, внутригородские территории городов федерального значения, муниципальные районы и входящие в их состав городские и сельские поселения). Данные муниципалитеты стали самостоятельными самоуправляющимися единицами со своим кругом полномочий, бюджетами и муниципальным имуществом, органами управления.

При этом следует отметить, что «сетка (границы) муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования (преимущественно на основе территорий бывших сельских и городских советов), а вопросы экономической самостоятельности местного самоуправления, его способности полностью осуществлять возложенные функции были упущены» [2; 3].

Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ внесены очередные изменения в 131-ФЗ, в соответствии с которыми установлена возможность формирования двух новых видов муниципальных образований: городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

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. Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ (несколько объединенных общей тер-

риторией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и/или через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия); установлена возможность объединения всех поселений муниципального района (с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района) и преобразования его в муниципальный округ. В обоих случаях происходит ликвидация поселенческого уровня управления.

Российские [1–15] и зарубежные [16–20] ученые рассматривают различные аспекты исследования процессов формирования и изменения муниципально-территориального устройства в России и странах мира, предпринимают отдельные попытки оценить эффективность таких последствий. В частности, в исследовании экспертов Комитета гражданских инициатив выявлены следующие моменты: «перманентный характер передела территорий и изменения статусов муниципальных образований на протяжении последних 25–30 лет; отсутствие теоретического обоснования как необходимости самих переделов, так и размеров и конфигураций муниципалитетов; использование территориальных переделов преимущественно для удовлетворения политических и экономических интересов субъектов Федерации; непоследовательность и противоречивость реформ» [10]. В результате анализа последствий, эффектов от территориальных преобразований в ряде субъектов РФ в 2010-е гг. показано, что по итогам преобразований «не произошел рост собственных доходов; укрупнения никак не повлияли на экономический и инвестиционный потенциал объединяемых поселений; отток трудоспособного населения из периферийных населенных пунктов продолжался и после укрупнения; произошла ликвидация ряда образовательных учреждений в населенных пунктах, утративших статус административных центров поселений; жители сель-

ских поселений спокойно восприняли объединение территорий, а территориальное общественное самоуправление в качестве субститута упраздненных органов местного самоуправления поселений не организовывалось; взаимодействие жителей с местной администрацией укрупненных поселений осуществляется через администраторов сел, которые являются муниципальными служащими и располагаются в присоединенных поселках» [10].

Таким образом, важной научной задачей является анализ вектора изменения муниципально-территориального устройства в России, а также обоснование методического подхода к определению самой целесообразности (на основе четко обозначенных количественных и качественных критериев) осуществления территориальных преобразований и выбора их формы (либо объединение отдельных поселений муниципальных районов, либо преобразование муниципальных районов в городские и муниципальные округа, объединение района и городского округа и т. д.). В этом и заключается цель нашего исследования. Соответственно, его на-

учная новизна состоит в обосновании концептуального подхода к разработке предложений по формированию оптимального муниципально-территориального устройства в России с учетом предложенных критериев выбора формы преобразований и параметров для расчета эффектов (прежде всего финансово-бюджетных).

На конец 2020 года на территории России функционировало 20303 муниципальных образования, что на 3904 единицы меньше, чем в 2006 году и на 3604 – чем в 2009 году. Наибольшее число муниципальных образований сформировано в Приволжском федеральном округе (5260), наименьшее – в Уральском (1243; табл. 1).

Заметное сокращение общего числа муниципальных образований за исследуемый период наблюдалось в Центральном (на 29%) и Северо-Западном (на 33%) федеральных округах (в целом по России – на 17%). Главным образом это обусловлено активными процессами объединения поселений (преимущественно сельских), преобразования муниципальных районов в городские (с 2011 года) и муниципальные (с 2019 года)

Таблица 1. Динамика числа муниципальных образований Российской Федерации в 2006–2020 гг. по федеральным округам (на конец года), ед.

Территория (федеральный округ)	2006 год	2009 год	2020 год						2020 год к 2009 году, %			
			всего	МР	МОкр	ГО	ГП	СП	всего	МР	ГО	СП
Российская Федерация	24207	23907	20303	1606	100	630	1346	16322	84,9	87,8	123,0	83,3
Центральный	5444	5353	3971	352	11	143	339	2980	74,2	84,6	133,6	70,9
Северо-Западный	1636	1807	1358	137	6	56	195	853	75,2	86,2	140,0	67,1
в т. ч. Вологодская область	372	302	207	26	0	2	21	158	68,5	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	1416	88	16	39	28	1241	83,2	75,9	130,0	81,9
Приволжский	6805	6359	5260	382	35	103	279	4451	82,7	83,8	147,1	81,5
Уральский	1351	1351	1243	89	3	110	72	961	92,0	95,7	100,0	89,8
Сибирский	4190	4186	3188	250	16	71	164	2687	76,2	78,1	92,2	76,1
Дальневосточный	1415	1404	1895	151	13	66	173	1492	135,0	120,8	137,5	140,6

Примечание: На конец 2020 года также было образовано 3 городских округа с внутригородским делением (г. Самара, г. Махачкала, г. Челябинск) и в них 19 внутригородских районов, 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.

Обозначения: МР – муниципальный район, МОкр – муниципальный округ, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение.

Источник: Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ykmb3eKg/munst.htm>

Таблица 2. Муниципальные образования с максимальной и минимальной численностью населения на конец 2020 года

Вид муниципального образования	Муниципалитет с наименьшей численностью населения	Муниципалитет с наибольшей численностью населения	Различия, раз
Муниципальный район	Тунгиро-Олекминский муниципальный район Забайкальского края – 1,328 тыс. жителей	Всеволожский муниципальный район Ленинградской области – 473,5 тыс. жителей	356,6
Городское поселение	Городское поселение поселок Эсе-Хая Республики Саха (Якутия) – 170 жителей	Городское поселение Энгельс Саратовской области – 264,2 тыс. жителей	15541,2
Сельское поселение	Поселок Оскоба Эвенкийского района Красноярского края – 11 жителей	Каневское сельское поселение Краснодарского края – 45,7 тыс. жителей	4154,5
Муниципальный округ	Алеутский муниципальный округ Камчатского края – 671 житель	Шпаковский муниципальный округ Ставропольского края – 148,3 тыс. жителей	221,0
Городской округ	Городской округ Островной Мурманской области – 1702 жителя	Городской округ Новосибирск – 1620,2 тыс. жителей	951,9
Городской округ с внутригородским делением	Городской округ Махачкала – 737,0 тыс. жителей	Городской округ Челябинск – 1188,0 тыс. жителей	1,6
Внутригородской район	Самарский район города Самары – 30,0 тыс. жителей	Промышленный район города Самары – 269,7 тыс. жителей	9,0
Внутригородское муниципальное образование в городе федерального значения	Муниципальное образование поселок Серово (Санкт-Петербург) – 281 житель	Муниципальный округ Марьино (Москва) – 253,8 тыс. жителей	903,2

Составлено по: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год / Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx>; База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/>

округа с упразднением поселенческого уровня управления.

Наибольшее число муниципальных образований расположено в Республике Татарстан (956), Республике Башкортостан (895), Республике Дагестан (761), Алтайском крае (717), наименьшее – в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Сахалинской области (18).

Следует отметить, что муниципалитеты России (самого большого по площади государства мира) значительно различаются как по размеру территории, так и по численности проживающего в них населения. Так, наименьшая площадь поселения составляет 0,23 кв. км (Ярыш-Мардинское сельское поселение в Чеченской Республике), наиболь-

шая – 336,4 тыс. кв. км (сельское поселение Хатанга Красноярского края). Площадь городских округов составляет от 1 кв. км (поселок Горный Забайкальского края) до 91,8 тыс. кв. км (Среднеканский городской округ Магаданской области), муниципальных районов – от 103 кв. км (Коркинский муниципальный район Челябинской области) до 880 тыс. кв. км (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края)³. Площадь территории двух самых больших муниципалитетов России в несколько раз превышает площадь территории большинства европейских государств.

По численности постоянно проживающего населения муниципалитеты различаются в сотни и даже тысячи раз (табл. 2).

³ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год / Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx>

Сельские поселения являются наиболее распространенным видом муниципальных образований России (80% от общего числа муниципалитетов России; табл. 3), при этом в них проживает лишь 20% населения страны, аккумулируется только 4,6% доходов местных бюджетов (во многом такое низкое значение обусловлено передачей с 2015 года большинства вопросов местного значения сельских поселений на районный уровень, а соответственно и доходных источников на их решение). 53,7% населения России проживает в городских и муниципальных округах (это, как правило, большие, крупные, крупнейшие города и города-миллионники), в них же формируется и 55% доходов местных бюджетов. В городских поселениях проживает 11,5% населения страны, однако на них приходится лишь 3,1% доходной базы всех местных бюджетов России. Все это свидетельствует о крайне неравномерном распределении налогово-бюджетной базы между муниципалитетами и фактическом «выхолащивании» поселенческого уровня управления, который уже полностью ликвидирован в ряде субъектов Российской Федерации.

Также следует отметить, что значительное количество муниципальных образований субъек-

тов РФ являются малонаселенными. Так, 52% городских и муниципальных округов имеют численность населения менее 50 тыс. жителей (больше всего таких муниципалитетов в Северо-Западном, Уральском и Дальневосточном федеральных округах; табл. 4). Почти в половине муниципальных районов России зафиксирована численность населения менее 20 тыс. чел. (в Дальневосточном федеральном округе в 30% районов проживает менее 10 тыс. жителей; табл. 5). Почти половина (47%) сельских поселений имеют численность населения менее 1 тыс. жителей (табл. 6). В Южном и Северо-Кавказском федеральных округах более высокая доля (17–18%) крупнонаселенных (с числом жителей более 5 тыс. чел.) сельских территорий, что обусловлено историческими традициями и природно-климатическими факторами, создающими условия для формирования, сохранения и развития крупных сельских населенных пунктов.

В субъектах Российской Федерации насчитывается от 1 (Заполярный район Ненецкого автономного округа) до 59 (в Алтайском крае) муниципальных районов. В районах, как правило, расположено от 2–3 до нескольких десятков сельских и городских поселений.

Таблица 3. Доля различных видов муниципальных образований России по отдельным показателям их развития в общем числе муниципалитетов в 2020 году, %

Вид муниципального образования	Доля в общем числе муниципалитетов	Доля в общей численности населения страны	Доля в общем объеме доходов местного бюджета	Доля собственных доходов местного бюджета*
Всего	100,0	100,0	100,0	32,6
Муниципальные районы	7,9	31,5	34,6	23,4
Муниципальные и городские округа	3,6	53,7	55,0	37,2
Городские округа с внутригородским делением	0,01	2,1	1,8	34,7
Внутригородские районы	0,1	0,0	0,1	44,2
Внутригородские территории городов федерального значения	1,3	12,7	0,7	63,2
Городские поселения	6,6	11,5	3,1	47,8
Сельские поселения	80,4	20,0	4,6	31,6

* Представлено среднее значение собственных (налоговых и неналоговых) доходов местного бюджета по всем муниципальным образованиям России и их видам.

Рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst>; Численность постоянного населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2021 года / Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/MZmdFjyI/chisl_%D0%9C%D0%9E_Site_01-01-2021.xlsx; Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Официальный сайт Федерального казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Таблица 4. Количество городских и муниципальных округов по численности населения на конец 2019 года, % от общего числа данных муниципалитетов

Территория (федеральный округ)	Численность населения округов, тыс. чел.					
	до 10	10–50	50–100	100–250	250–500	более 500
Российская Федерация	8,2	43,8	19,0	16,2	6,8	6,0
Центральный	4,1	38,4	19,9	20,5	13,0	4,1
Северо-Западный	12,5	55,4	12,5	7,1	12,5	0,0
Южный	0,0	26,8	14,6	39,0	7,3	12,2
Северо-Кавказский	0,0	20,0	40,0	27,5	10,0	2,5
Приволжский	7,7	46,2	19,7	12,0	2,6	12,0
Уральский	10,8	55,0	17,1	9,9	4,5	2,7
Сибирский	2,8	43,7	25,4	16,9	0,0	11,3
Дальневосточный	25,8	48,5	7,6	10,6	4,5	3,0

Составлено по: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям: стат. бюл. / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13282>

Таблица 5. Количество муниципальных районов по численности населения на конец 2019 года, % от общего числа муниципальных районов

Территория (федеральный округ)	Численность населения районов, тыс. чел.				
	до 10	10–20	20–50	50–100	более 100
Российская Федерация	15,4	34,1	36,7	10,5	3,3
Центральный	22,7	36,5	30,7	8,8	1,4
Северо-Западный	21,7	39,2	27,3	8,4	3,5
Южный	4,5	17,2	44,6	22,3	11,5
Северо-Кавказский	2,9	11,5	48,1	26,9	10,6
Приволжский	9,6	39,3	38,8	9,4	3,0
Уральский	10,9	33,7	45,7	7,6	2,2
Сибирский	15,1	45,0	33,5	5,6	0,8
Дальневосточный	29,9	25,6	38,4	6,1	0,0

Составлено по: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям: стат. бюл. / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13282>

Таблица 6. Количество сельских поселений по численности населения на конец 2019 года, % от общего числа сельских поселений

Территория (федеральный округ)	Численность населения сельских поселений, тыс. чел.					
	до 0,5	0,5–1,0	1,0–2,0	2,0–5,0	5,0–10,0	более 10,0
Российская Федерация	17,3	29,7	28,6	17,0	5,6	1,8
Центральный	16,1	31,5	29,7	18,1	3,9	0,7
Северо-Западный	17,5	26,6	27,7	20,6	5,9	1,6
Южный	4,3	16,7	31,0	30,8	11,9	5,3
Северо-Кавказский	9,3	15,1	27,7	29,9	12,8	5,2
Приволжский	16,0	34,7	30,6	13,7	3,8	1,1
Уральский	24,4	30,8	24,1	13,9	5,2	1,5
Сибирский	20,3	33,0	30,4	11,3	4,1	0,9
Дальневосточный	35,2	33,4	18,8	8,1	3,5	1,0

Составлено по: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям: стат. бюл. / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13282>

Говоря о муниципально-территориальных преобразованиях в России, нельзя не отметить в первую очередь активно проводившиеся в 2011–2020 гг. в ряде субъектов РФ преобразования муниципальных районов в городские округа (с 2019 года – также и в муниципальные округа) с упразднением городских и сельских поселений преобразуемых районов и ликвидацией двухуровневой системы местного самоуправления. Наиболее активно данные процессы происходили в 2015 (29 преобразований; *табл. 7*), 2018 (28), 2019 (75) и 2020 (71) гг.; среди субъектов наибольшее количество преобразований за весь период наблюдалось в Московской области (36), Пермском крае (33) и Калининградской области (11).

При этом следует особо отметить, что в федеральном законе № 131-ФЗ до 2017 года не была предусмотрена возможность прямого преобразования муниципальных районов в городские округа, поэтому органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления находили «обходные пути» для законного проведения таких преобразований: «1) наделение городского поселения статусом городского округа и присоединение к нему сельских поселений района; 2) объединение поселений района с городским округом в единый городской округ; 3) объединение городского поселения и сельских поселений в городское поселение и одновременное наделение его статусом городского округа» [1].

Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации⁴, объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с созданием новых муниципальных округов, в 2020 году осуществлялись 71 раз в 16 субъектах РФ. Объединение уже существовавших городских округов со всеми поселениями прилегающих муниципальных районов в 2020 году произошло два раза – в Пермском крае (городской округ Кунгур и Кунгурский район) и Брянской области (городской округ Стародуб и Стародубский район).

Результаты процессов преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа в 2010-х гг. привели к тому, что на конец 2020 года в пяти субъектах РФ (Калининградская, Магаданская, Московская и Сахалинская области, Ставропольский край) был полностью ликвидирован поселенческий уровень управления (упразднены все городские и сельские поселения).

Далее рассмотрим пример объединения сельских поселений Кичменгско-Городецкого района Вологодской области в 2013 году (13 существующих сельских поселений были преобразованы в три укрупненные поселения, которые начали функционировать с 1 января 2014 года). Данные *табл. 8* позволяют утверждать, что эти преобразования не привели к заметным бюджетным эффектам для преобразуемых и вновь образованных поселений. Хотя рост доходов объединенных поселений в 2014 году по сравнению с суммой доходов поселений в 2013 году до объединения был обусловлен значительной финансовой поддержкой из бюджета Вологодской области в первые три года после объединения.

По итогам 2020 года объем доходов трех объединенных поселений оказался ниже уровня 2013 года, что во многом обусловлено передачей большого количества вопросов местного значения сельских поселений на районный уровень. В 2014 году заметно сократилась доля расходов на общегосударственные вопросы (функционирование органов местного самоуправления) во всех поселениях, однако по итогам 2020 года она снова фактически вышла на уровень 2013 года (36–37%), а в Кичменгском поселении составила почти 50%. Остается очень низкой и доля собственных доходов местного бюджета (от 4,5 до 26,2%). Все это свидетельствует о том, что объединение поселений не дало значительного бюджетного и экономического эффекта для развития территорий.

⁴ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год / Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx>

Таблица 7. Преобразования муниципальных районов России в городские и муниципальные округа в 2011–2020 гг.

Год	Субъект РФ и наименование муниципальных районов (МР), преобразованных в городские округа (ГО), муниципальные округа (МО)	Общее количество преобразований
2011	1. Нижегородская область (2*) 2. Алтайский край (1)	3
2012	1. Пермский край (2) 2. Нижегородская область (1)	3
2013	Не было преобразований	0
2014	1. Тульская область (3) 2. Калининградская область (4) 3. Нижегородская область (1) 4. Иркутская область (1) 5. Магаданская область (2)	11
2015	1. Московская область (7) 2. Калининградская область (4) 3. Ставропольский край (1) 4. Нижегородская область (3) 5. Оренбургская область (5) 6. Магаданская область (6) 7. Чукотский автономный округ (3)	29
2016	1. Тверская область (1) 2. Республика Коми (1) 3. Калининградская область (4)	6
2017	1. Московская область (12) 2. Тверская область (1) 3. Ставропольский край (9) 4. Нижегородская область (1) 5. Сахалинская область (1)	24
2018	1. Белгородская область (6) 2. Костромская область (1) 3. Московская область (6) 4. Тверская область (2) 5. Ярославская область (1) 6. Калининградская область (3) 7. Пермский край (9) 8. Тюменская область (1)	28
2019	Преобразования муниципальных районов в городские округа 1. Московская область (11): 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; объединены Серпуховский МР и ГО Серпухов в ГО Серпухов 2. Пермский край (12): Красновишерский МР – Красновишерский ГО; Верещагинский МР – Верещагинский ГО; Осинский МР – Осинский ГО; Чернушкинский МР – Чернушкинский ГО; Суксунский МР – Суксунский ГО; Добрянский МР – Добрянский ГО; Ильинский МР – Ильинский ГО; Октябрьский МР – Октябрьский ГО; Очерский МР – Очерский ГО; Чердынский МР – Чердынский ГО; Чусовской МР – Чусовской ГО; Нытвенский МР – Нытвенский ГО 3. Нижегородская область (1): Воротынский МР – ГО Воротынский 4. Тверская область (1): Вышневолоцкий МР объединен с ГО Вышний Волочек в Вышневолоцкий ГО 5. Брянская область (1): Новозыбковский МР объединен с ГО Новозыбков в Новозыбковский ГО 6. Тюменская область (37): Голышмановский МР – ГО Голышмановский Преобразования муниципальных районов в муниципальные округа (МО) 1. Тверская область (4): Андреапольский, Весьегонский, Лесной, Оленинский 2. Кемеровская область (13): Гурьевский, Ижморский, Кемеровский, Крапивинский, Ленинск-Кузнецкий, Прокопьевский, Промышленновский, Топкинский, Тяжинский, Чебулинский, Юргинский, Яйский, Яшкинский 3. Красноярский край (2): Пировский МР – Пировский МО; Шарыповский МР – Шарыповский МО 4. Пермский край (10): Александровский МР – Александровский МО; Березовский МР – Березовский МО; Ординский МР – Ординский МО; Гайнский МР – Гайнский МО; Кочевский МР – Кочевский МО; Кудымкарский МР – Кудымкарский МО; Юрлинский МР – Юрлинский МО; Юсьвинский МР – Юсьвинский МО; Уинский МР – Уинский МО; Коминский МР – Косинский МО 5. Приморский край (3): Анучинский МР – Анучинский МО; Пограничный МР – Пограничный МО; Чугуевский МР – Чугуевский ГО 6. Кировская область (6): Богородский МР – Богородский ГО; Санчурский МР – Санчурский ГО; Кикнурский МР – Кикнурский МО; Свечинский МР – Свечинский МО; Фаленский МР – Фаленский МО; Арбажский МР – Арбажский МО	37 МР – ГО; 38 МР – МО

2020	К концу 2020 года муниципальные округа были созданы уже в 17 субъектах Российской Федерации, к числу которых добавились Забайкальский, Камчатский, Красноярский и Ставропольский края, Амурская, Архангельская, Брянская, Курганская, Мурманская, Нижегородская и Новгородская области, Ямало-Ненецкий автономный округ	71
* В скобках указано количество преобразованных муниципальных районов. Примечание. Распределение преобразований по годам представлено в соответствии с годом принятия и утверждения соответствующим органом власти решения о преобразовании (в ряде случаев функционирование вновь образованных муниципальных образований началось со следующего года). Составлено по: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям: стат. бюл. / Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13282 ; Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: ожидание больших перемен или точечная настройка? // Проблемы развития территории. 2020. № 4 (108). С. 37–54.		

Таблица 8. Характеристики сельских поселений Кичменгско-Городецкого муниципального района Вологодской области в 2013–2020 гг.

Муниципальное образование	Доходы местного бюджета, млн руб.			Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов местного бюджета, %			Доля расходов на общегосударственные вопросы в общем объеме расходов, %		
	2013 год	2014 год	2020 год	2013 год	2014 год	2020 год	2013 год	2014 год	2020 год
Городецкое	22,5	51,7	30,9	97,4	32,7	26,2	24,2	24,1	35,8
Трофимовское	3,2	-	-	16,9	-	-	54,7	-	-
Сараевское	4,2	-	-	10,6	-	-	62,4	-	-
Захаровское	4,0	-	-	11,6	-	-	53,1	-	-
Шонгское	5,5	-	-	11,4	-	-	50,9	-	-
Итого Городецкое поселение	39,4	51,7	30,9	60,8	32,7	26,2	37,4	24,1	35,8
Енангское	7,5	14,6	18,1	17,5	15,6	4,5	45,9	42,1	30,2
Верхнеентальское	4,8	-	-	12,2	-	-	53,0	-	-
Итого Енангское поселение	12,3	14,6	18,1	15,4	15,6	4,5	48,7	42,1	30,2
Кичменгское	8,5	32,3	14,2	24,8	19,2	16,1	46,4	38,7	48,2
Куриловское	3,6	-	-	15,9	-	-	55,7	-	-
Погосское	3,9	-	-	16,3	-	-	63,5	-	-
Плосковское	5,3	-	-	25,3	-	-	47,3	-	-
Шестаковское	3,5	-	-	7,1	-	-	61,3	-	-
Югское	4,3	-	-	16,0	-	-	62,9	-	-
Итого Кичменгское поселение	29,2	32,3	14,2	19,2	19,2	16,1	54,3	38,7	48,2
Итого по поселениям	80,9	98,6	63,2	38,9	25,8	17,7	45,2	31,5	37,0

Рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst>

На наш взгляд, преобразование муниципально-территориального устройства должно осуществляться на основе комплексного исследования целесообразности (с помощью четко установленных количественных и качественных критериев) и реальной эффективности процессов. Алгоритм проведения такого анализа представлен на рис.

В первую очередь органам местного самоуправления муниципального района (город-

ского округа), поселений совместно с соответствующими органами государственной власти региона необходимо определить целесообразность осуществления территориальных преобразований и выбрать форму на основе определенных критериев (табл. 9).

При этом любой из перечисленных критериев не может быть абсолютным условием для осуществления территориальных преобразований. В целях комплексной оценки

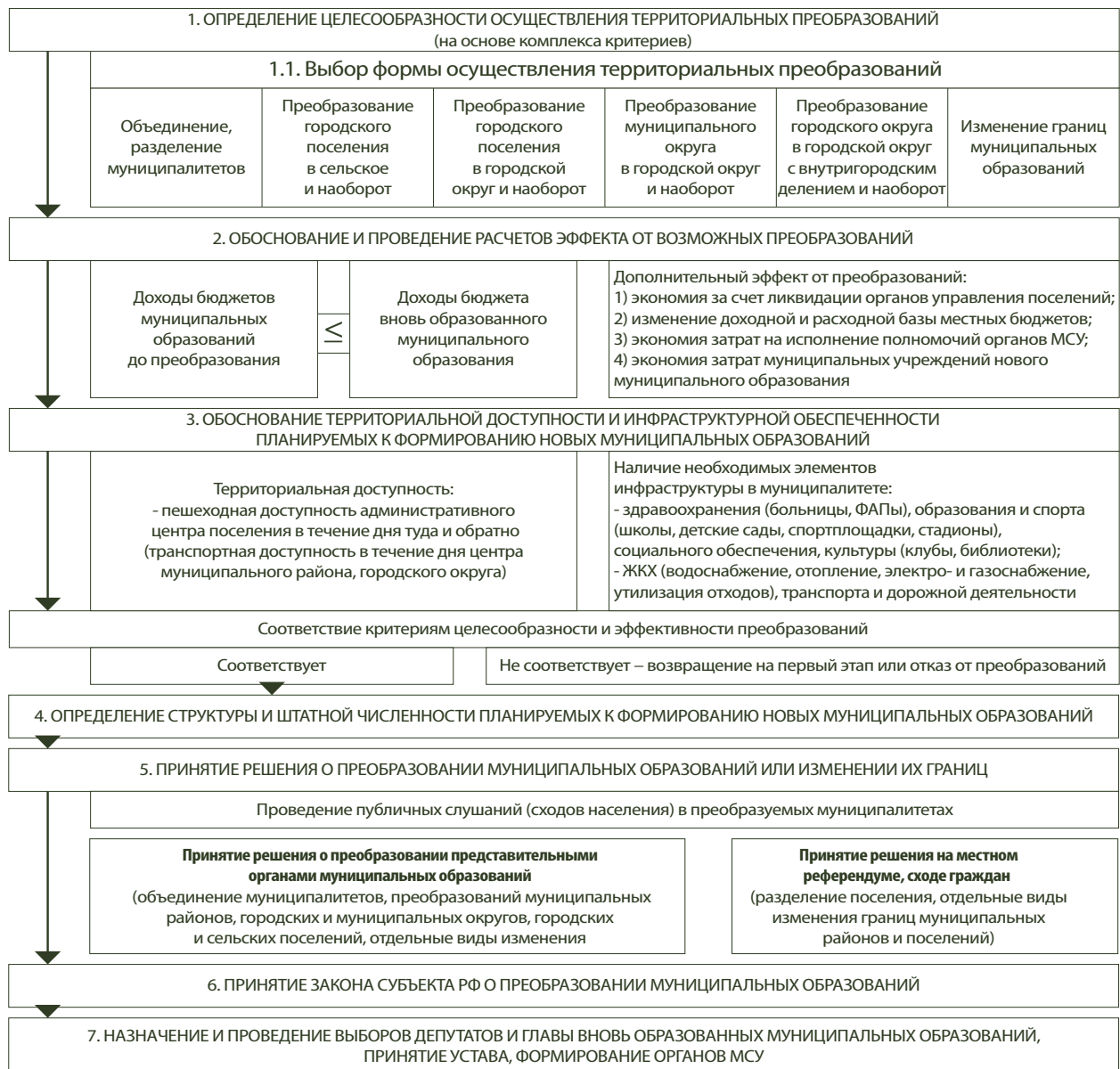


Рис. Алгоритм осуществления преобразований муниципально-территориального устройства в субъекте РФ

Составлено с использованием: 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>; Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с.

состояния и перспектив развития территории органам власти совместно с населением, представителями бизнеса и научного сообщества необходимо выработать соответствующее согласованное решение.

Далее целесообразно провести расчеты бюджетных эффектов от возможных преобразований: сделать прогноз объема доходов бюджета сформированного муниципально-го образования (нескольких муниципаль-

ных образований), а также прогноз экономии за счет ликвидации органов управления поселений, изменения доходной и расходной базы местных бюджетов, экономии затрат на исполнение полномочий органов МСУ, экономии затрат муниципальных учреждений нового муниципального образования. Для оценки экономических эффектов следует проанализировать перспективы социально-экономического развития нового

Таблица 9. Критерии объединения сельских поселений и преобразования муниципальных районов в муниципальные и городские округа

Критерии объединения сельских поселений муниципального района	Критерии преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа
<p align="center"><i>Общие критерии:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – доля полномочий органов местного самоуправления поселений, реализуемых самостоятельно, без передачи на районный уровень (критерий менее 50%); – доля расходов на общегосударственные вопросы в структуре бюджета муниципалитета (более 67%); – доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%); – соотношение кредиторской задолженности муниципального образования и собственных доходов бюджета (более 50%); – наличие инициативы населения, выраженной на сходах, собраниях, конференциях, обращении не менее 10 чел. в органы власти по вопросу возможности осуществления территориального преобразования; – отсутствие собственной возможности предоставлять основные коммунальные и социальные услуги на территории муниципального образования (отсутствие соответствующих муниципальных и частных организаций); – наличие устойчивых кооперационных, хозяйственных, организационных и иных связей с другими муниципальными образованиями района 	
<p align="center"><i>Специфические критерии для отдельных видов преобразований:</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> – наличие общих границ муниципалитетов; – численность жителей отдельных поселений менее 500 чел.; – число сельских и городских поселений в районе 5 и более единиц; – значительные различия в потенциале и уровне развития поселений района, наличие отдельных достаточно развитых поселений 	<ul style="list-style-type: none"> – численность жителей района менее 10 тыс. чел.; – незначительное число сельских и городских поселений в районе (2–4); – низкий общий уровень развития района. <p>В соответствии со 131-ФЗ в городском округе 2/3 населения должно проживать в городских населенных пунктах</p>
<p>Составлено с использованием: Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с.</p>	

муниципалитета, определить возможности привлечения инвесторов, средств вышестоящих бюджетов на реализацию проектов, направленных на решение проблем и достижение стратегических ориентиров развития территории. Наличие бюджетных и экономических эффектов свидетельствует о целесообразности выбранной формы территориальных преобразований.

Также важно провести «детальный анализ территориальной доступности и инфраструктурной обеспеченности планируемых к образованию новых муниципальных образований с целью обоснования необходимости формирования условий для транспортной и пешей доступности административного центра муниципального образования, наличия и возможности самостоятельного функционирования инфраструктуры и решения всех вопросов местного значения, закрепленных за данным видом муниципального образования» [1].

Далее необходимо определить структуру и штатную численность планируемого к

формированию муниципального образования (муниципальных образований).

При объединении поселений и образовании укрупненных поселений целесообразно в поселении, в котором будет располагаться административный центр, сохранить штатную численность работников органов местного самоуправления, а в присоединяемых поселениях сформировать территориальные подразделения нового муниципалитета (на территории поселений с численностью населения менее 1000 чел. сохранить две штатные единицы, на территории поселений с численностью населения более 1000 чел. – три единицы). Сотрудники территориальных подразделений будут осуществлять работу непосредственно с населением, заниматься земельными вопросами, курировать реализацию проектов на своих территориях.

При преобразовании муниципальных районов в муниципальные округа:

- в администрации упраздняемого района сохранить штатную численность работников органов МСУ, добавить штатные еди-

ницы кураторов упраздненных поселений из расчета один куратор на два упраздненных поселения;

- сформировать территориальные подразделения администрации муниципального округа в упраздняемых поселениях (в городских поселениях сохранить треть штатной численности; в сельских поселениях с числом жителей менее 1000 чел. сохранить две штатные единицы, с числом жителей более 1000 чел. – три штатные единицы).

При преобразовании муниципальных районов в городские округа:

- в администрации упраздняемого района сохранить треть штатной численности работников органов МСУ (часть из них станут кураторами упраздненных поселений);

- сформировать территориальные подразделения администрации городского округа в упраздняемых поселениях (в городских поселениях сохранить треть штатной численности; в сельских поселениях с числом жителей менее 1000 чел. сохранить две штатные единицы, с числом жителей более 1000 чел. – три штатные единицы).

Предложенный выше подход основывается на обобщении опыта объединения поселений, преобразований муниципальных районов в городские и муниципальные округа в различных субъектах РФ в 2011–2020 гг.

До принятия окончательного решения о целесообразности территориальных преобразований предварительно необходимо провести публичные слушания (сходы граждан) с участием жителей, представителей бизнеса, органов местного самоуправления и органов государственной власти во всех участвующих в объединении поселениях, где разъяснить и обсудить все возможности и проблемы осуществления преобразований [1].

На дальнейших этапах «принимается закон субъекта РФ о преобразовании муниципальных образований, о внесении изменений в административно-территориальное устройство субъекта РФ, об установлении границ и статуса новых муниципальных образований. Также осуществляются организационные мероприятия, связанные

реализацией решения о преобразовании (назначаются выборы главы и депутатов вновь образованного муниципального образования, проводятся данные выборы, полностью формируются органы местного самоуправления)» [1].

Далее рассмотрим предпосылки изменения муниципально-территориального устройства в четырех районах Вологодской области.

В Великоустюгском муниципальном районе (в нем функционирует наибольшее число поселений среди всех районов области – 16 городских и сельских поселений) возможно как объединение отдельных сельских и городских поселений в укрупненные поселения, так и преобразование района в городской округ с ликвидацией поселенческого уровня управления.

Вашкинский и Междуреченский муниципальные районы имеют самую низкую численность населения среди районов Вологодской области (соответственно 6,4 и 5,2 тыс. жителей), поэтому их целесообразно преобразовать в муниципальные округа с ликвидацией поселенческого уровня управления.

Вологодский район входит в состав Вологодской агломерации и насчитывает в своем составе 10 сельских поселений. Соответственно, целесообразно рассмотреть возможность его преобразования в Вологодский муниципальный округ или объединения всех сельских поселений района с городским округом г. Вологда и формирования единого Вологодского городского округа с упразднением района. Этот вариант является одной из возможностей для реального развития Вологодской агломерации, формирования единого, крупного муниципалитета и единой системы управления в граничащих друг с другом городском округе и муниципальном районе.

Шесть поселений Великоустюгского района из 16 имеют численность населения менее 1000 чел., в пяти доля собственных доходов не превышает 10%, в восьми доля расходов на общегосударственные вопросы больше трети всех расходов местного бюджета (табл. 10). В связи с этими и другими фактами в указанном районе целесообразно

Таблица 10. Характеристики городских и сельских поселений
Великоустюгского муниципального района Вологодской области в 2020 году

Наименование поселения	Численность населения на конец года, чел.	Доходы местного бюджета, млн руб.	Доля собственных доходов местного бюджета, %	Доля расходов на общегосударственные вопросы, %	Численность работников органов МСУ, чел.	Средне-месячная зарплата работников органов МСУ, тыс. руб.
ГП г. Великий Устюг	31350	143,0	56,0	16,6	29	25,7
ГП г. Красавино	6315	50,3	24,0	19,0	17	25,0
ГП пгт Кузино	897	8,6	12,7	42,7	5	31,4
Верхневарженское СП	153	4,3	6,3	42,6	6	19,9
Заречное СП	818	19,6	5,3	29,4	8	26,5
Красавинское СП	996	12,2	12,3	29,9	5	23,9
Ломоватское СП	742	8,9	18,7	36,8	5	25,1
Марденгское СП	1008	15,0	21,3	39,2	7	27,2
Опокское СП	1016	9,6	9,1	43,8	9	26,1
Орловское СП	256	6,4	4,4	32,6	3	21,7
Самотовинское СП	3011	19,8	48,1	24,8	7	23,2
Сусоловское СП	442	6,3	7,8	44,6	4	21,3
Теплогорское СП	254	5,8	11,7	37,6	8	23,1
Трегубовское СП	1665	14,1	25,2	37,8	10	23,0
Усть-Алексеевское СП	1148	18,2	10,6	29,1	7	23,8
Юдинское СП	2803	16,7	27,9	26,7	7	22,6
Итого (в среднем по поселениям)	52874	358,8	34,3	24,7	137	24,7

Рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst>

но осуществить территориальные преобразования.

В исследовании проработаны два варианта преобразования муниципально-территориального устройства в Великоустюгском районе Вологодской области.

1. Объединить существующие 16 поселений района в пять новых укрупненных поселений:

– объединить городские поселения г. Великий Устюг и пгт Кузино в одно городское поселение г. Великий Устюг;

– объединить городское поселение г. Красавино и сельские поселения Красавинское и Юдинское в городское поселение Красавинское с административным центром в г. Красавино;

– объединить сельские поселения Заречное, Орловское, Сусоловское в сельское поселение Заречное с центром в д. Аристово;

– объединить сельские поселения Ломоватское и Марденгское в сельское поселение Марденгское с центром в д. Благовещенье;

– объединить сельские поселения Верхневарженское, Опокское, Самотовинское, Теплогорское, Трегубовское, Усть-Алексеевское в сельское поселение Самотовинское («Южное») с центром в п. Новатор.

В результате данных преобразований общее число работников органов местного самоуправления сократится на 43, а экономия на фонде оплаты труда в органах местного самоуправления⁵ составит 12,3 млн руб. в ценах 2019 года (расчеты проведены на осно-

⁵ Представлены расчеты только одного из четырех видов эффектов от преобразований («экономия за счет ликвидации органов управления поселений»), так как проведение расчетов других эффектов требует значительного объема работ и запроса множества информации у органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений. Вместе с тем провести расчеты эффектов полностью реально как силами работников органов местного самоуправления, так и сторонними организациями в случае выполнения ими специальных работ по данной тематике в интересах органов власти.

ве информации о численности работников органов МСУ и величины их заработной платы).

2. Преобразование Великоустюгского муниципального района в Великоустюгский городской округ путем объединения всех городских и сельских поселений района и их упразднения. В результате данных преобразований общее число работников органов местного самоуправления сократится на 91, а экономия на фонде оплаты труда в органах местного самоуправления составит 23,6 млн руб. в ценах 2019 года (с учетом затрат на введение восьми новых должностей в администрации муниципального округа по развитию территорий упраздненных поселений и сохранения в каждом их них ряда должностей как территориальных подразделений уже нового муниципалитета).

В трех поселениях Междуреченского района доля собственных доходов местного бюджета не превышает 15% (табл. 11), а доля расходов на управление в поселениях составляет от 43 до 51%. В связи с этим, а также принимая во внимание низкую численность населения района, целесообразно преобразовать его в муниципальный округ. В результате численность работников органов МСУ сократится на 15 чел., а экономия на фонде оплаты труда в органах МСУ составит 3,4 млн руб. в ценах 2019 года с учетом введения двух новых штатных единиц (кураторов упраздненных поселений) в администрацию муниципального округа.

В двух из 10 поселениях Вологодского района (Кубенское и Новленское) доля собственных доходов местного бюджета не превышает 20% (табл. 12), в шести доля расходов на общегосударственные вопросы составляет от 33 до 46%. Соответственно, целесообразно рассмотреть возможность преобразования данного района в муниципальный округ или его присоединения к городскому округу г. Вологда.

В случае преобразования Вологодского муниципального района в муниципальный округ численность работников органов МСУ упраздняемых поселений Вологодского района сократится на 57 чел., а экономия на фонде оплаты труда в органах местного самоуправления составит 21,8 млн руб. в ценах 2019 года с учетом введения пяти новых штатных единиц (кураторов упраздненных поселений) в администрацию муниципального округа.

В случае присоединения всех поселений Вологодского муниципального района к городскому округу г. Вологда и упразднения поселений и самого района численность работников органов МСУ сократится на 123 чел., а экономия на фонде оплаты труда в органах местного самоуправления составит 55,2 млн руб. в ценах 2019 года (с учетом сохранения трети штатной численности работников органов МСУ в районе и трех работников в каждом упраздненном поселении).

Вместе с тем окончательное решение о той или иной форме территориальных пре-

Таблица 11. Характеристики городских и сельских поселений Междуреченского муниципального района Вологодской области в 2020 году

Наименование поселения	Численность населения на конец года, чел.	Доходы бюджета, млн руб.	Доля собственных доходов местного бюджета, %	Доля расходов на общегосударственные вопросы, %	Численность работников органов МСУ, чел.	Средне-месячная зарплата работников органов МСУ, тыс. руб.
Ботановское СП	572	5,2	14,8	54,1	5	23,6
Старосельское СП	850	6,9	11,6	50,7	5	22,5
Сухонское СП	3128	16,1	22,5	48,2	9	25,8
Туровецкое СП	637	5,2	7,8	43,0	5	15,5
Итого (в среднем) по поселениям	5187	33,4	16,8	48,9	24	22,5

Источник: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst>

Таблица 12. Характеристики сельских поселений Вологодского муниципального района Вологодской области в 2020 году

Наименование поселения	Численность населения на конец года, чел.	Доходы местного бюджета, млн руб.	Доля собственных доходов местного бюджета, %	Доля расходов на общегосударственные вопросы, %	Численность работников органов МСУ, чел.	Средне-месячная зарплата работников органов МСУ, тыс. руб.
Кубенское СП	5815	33,9	16,2	24,6	9	35,6
Майское СП	7291	23,8	52,7	46,0	10	42,8
Новленское СП	3258	31,3	11,4	22,9	5	37,7
Сосновское СП	7112	26,5	41,1	31,1	10	31,6
Подлесное СП	8076	30,8	40,9	32,7	11	34,6
Прилуцкое СП	2221	12,3	42,2	43,9	7	30,8
Семеновское СП	6169	18,8	51,1	41,7	8	43,9
Спасское СП	4977	22,6	43,8	36,5	10	32,2
Старосельское СП	2897	24,3	22,7	25,1	7	29,8
Федотовское СП	4183	21,5	43,6	37,0	10	34,0
Итого (в среднем) по поселениям	51999	245,9	34,5	32,9	87	35,3

Рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst>

образований должно приниматься на основе проведения глубокого анализа всех предпосылок и последствий, согласования позиции и интересов органов местного самоуправления, населения, бизнеса, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Учитывая сложившиеся в России тренды, можно утверждать, что процессы объединения поселений, преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа продолжатся и в последующие годы. Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с поручением Президента РФ в срок до 1 октября 2021 года Правительством РФ должен быть разработан проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года. Желательно, чтобы в нем нашли отражение и концептуальные положения территориальной организации местно-

го самоуправления на долгосрочную перспективу: будет ли сохранена двухуровневая система управления в муниципальных районах, как должна формироваться оптимальная сетка муниципалитетов, как будет учтена территориальная, пространственная специфика организации местного самоуправления в России; как будет формироваться система управления городскими агломерациями.

Таким образом, вклад проведенного исследования, основные результаты которого представлены в статье, в развитие теоретической науки заключается в обосновании концептуального подхода к разработке предложений по формированию оптимального муниципально-территориального устройства в России; в развитие прикладной науки – в разработке конкретных предложений, вариантов по преобразованию муниципальных образований в Вологодской области.

ЛИТЕРАТУРА

1. 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>
2. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
3. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с.
4. Атаева А.Г. Административно-территориальная и экономическая трансформация муниципальных образований // Вопросы управления. 2019. № 6 (61). С. 92–106.
5. Бабичев И.В., Шугрина Е.С., Мадьярова А.В. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и пути их решения // Местное право. 2018. № 3. С. 3–14.
6. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // Общество: политика, экономика, право. 2013. № 1. С. 60–69.
7. 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
8. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы / И.В. Караваева [и др.]; отв. ред. Е.М. Бухвальд, И.В. Караваева. М.: ИЭ РАН, 2014. 300 с.
9. Кискин Е.В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 107–126.
10. Маркварт Э., Соснин Д. Территориальные реформы местного самоуправления: оценка предпосылок и эффектов // Местное право. 2018. № 4. С. 19–34.
11. Сергеев Д.Б. Соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъекта Российской Федерации // Рос. юрид. журн. 2015. № 1 (100). С. 55–61.
12. Уляева А.Г. Территориальная трансформация муниципальных образований региона: нормативно-правовые основы и опыт реализации // Фундаментальные исследования. 2018. № 11 (2). С. 290–295.
13. Ускова Т.В., Амелин Д.Е. Организация двухуровневой модели местного самоуправления // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. 2004. № 4 (27). С. 53–56.
14. Ускова Т.В., Амелин Д.Е., Кольев А.А. К вопросу о реформировании местного самоуправления // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. 2004. № 3 (26). С. 77–83.
15. Шимширт Н.Д. Правовые и организационно-экономические основы преобразований муниципальных образований // Проблемы управления в социальных системах. 2015. Т. 8. № 12. С. 182–198.
16. Blesse S., Rosel F. Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale evidenz zu hoffnungen, risiken und alternativen instrumenten. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2017, vol. 18, iss. 4, pp. 307–324.
17. Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., Treisman D. Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 2016, vol. 110, iss. 4, pp. 812–831.
18. Erlingsson G.O., Odalen J., Wangmar E. How coerced municipal amalgamations thwart the values of local self-government. *Urban Affairs Review*, May 2020. DOI: 10.1177/1078087420921458

19. Gendzwill A., Kurniewicz A., Swianiewicz P. The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, 2021, vol. 25, iss. 1, pp. 37–56.
20. Hansen S.W., Houlberg K., Pedersen L.H. Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 2014, vol. 37, iss. 2, pp. 196–214.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Николай Владимирович Ворошилов – кандидат экономических наук, старший 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.

TRENDS AND PROSPECTS FOR CHANGES IN THE MUNICIPAL-TERRITORIAL STRUCTURE IN RUSSIA

The purpose of the study is to analyze the vector for changes in the municipal-territorial structure in Russia, as well as to substantiate a methodological approach to determining the very expediency of implementing territorial transformations and choosing their form. These issues have become particularly relevant and important due to the beginning of the active transformation of municipal areas into municipal districts in many entities of the Russian Federation (since 2019) and urban districts (since 2011), as well as the task set by the Russian President to develop in 2021 new Foundations of the State policy of the Russian Federation in the field of local self-government development through to 2030, which should conceptually reflect approaches to the territorial organization of local self-government in the country. To achieve this goal, we have used economic, statistical and comparative analysis, methods of analysis, synthesis, generalization, and the monographic method. The analysis has revealed that in recent years there has been a tendency in Russia to transform municipal areas into urban and municipal districts with the elimination of the settlement management level (at the end of 2020, there are no urban and rural settlements in five entities of the Russian Federation – the Kaliningrad, Magadan, Moscow and Sakhalin Oblasts, the Stavropol Krai). The article shows the absence of real significant economic and budgetary effects from changes in the municipal structure in Russia. To solve this problem, we have developed an algorithm for implementing transformations of the municipal-territorial structure in the entity of the Russian Federation; have proposed the variants, and have evaluated the individual effects of these transformations in the case of the Velikoustyugsky, Vologda and Mezhdurechensky districts of the Vologda Oblast. The results of this work can be used in the activities of state authorities of the Russian entities and local self-government authorities, as well as serve as a basis for further research on this topic.

Municipal-territorial structure, municipalities, entity of the Russian Federation, Vologda Oblast.

REFERENCES

1. Voroshilov N.V. Municipal-territorial system in Russia: Adaptation to diversity. *Voprosy territorial'nogo razvitiya=Territorial Development Issue*, 2017, no. 2 (37). Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/article/2202> (in Russian).
2. Uskova T.V. et al. *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy lokal'nykh territorii: monografiya* [Socio-Economic Problems of Local Territories: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 196 p.
3. Uskova T.V., Voroshilov N.V. *Regional'naya politika territorial'nogo razvitiya: monografiya* [Regional Policy of Territorial Development: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2015. 156 p.
4. Atayeva A.G. The administrative-territorial and economic transformation of the municipal formation. *Voprosy upravleniya=Management Issues*, 2019, no. 6 (61), pp. 92–106 (in Russian).
5. Babichev I.V., Shugrina E.S., Mad'yarova A.V. Problems of local regulation of the administrative and territorial structure of the subjects of the Russian Federation and ways to solve them. *Mestnoe pravo=Local Law*, 2018, no. 3, pp. 3–14 (in Russian).
6. Bukhvald E.M. Municipal reform in Russia: Myths and reality, *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo=Society: Politics, Economics, Law*, 2013, no. 1, pp. 60–69 (in Russian).
7. Voroshilov N.V. Local government in Russia: Expectations for major changes or selective adjustments? *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 2020, no. 4 (108), pp. 37–54. DOI: 10.15838/ptd.2020.4.108.3 (in Russian).
8. Karavaeva I.V. et al. *Desyat' let munitsipal'noi reformy v Rossii: itogi i perspektivy* [Ten Years of Municipal Reform in Russia: Results and Prospects]. Ed. by Bukhvald E.M. Moscow: IE RAN, 2014. 300 p.
9. Kiskin E.V. Some areas of development of legislation on local self-government in the light of amendments to the constitution of the Russian Federation. *Federalizm=Federalism*, 2020, vol. 25, no. 4 (100), pp. 107–126 (in Russian).
10. Markvart E., Sosnin D. Territorial reforms of local self-government: An assessment of the prerequisites and effects. *Mestnoe pravo=Local Law*, 2018, no. 4, pp. 19–34 (in Russian).
11. Sergeev D.B. The correlation of the administrative-territorial and municipal-territorial structure of the constituent entity of the Russian Federation. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal=Russian Juridical Journal*, 2015, no. 1 (100), pp. 55–61 (in Russian).
12. Ulyayeva A.G. Territorial transformation of the regional municipalities: Legal basis and experience of implementation. *Fundamental'nye issledovaniya=Fundamental research*, 2018, no. 11 (2), pp. 290–295 (in Russian).
13. Uskova T.V., Amelin D.E. Organization of a two-level model of local self-government. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz=Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2004, no. 4 (27), pp. 53–56 (in Russian).
14. Uskova T.V., Amelin D.E., Kol'ev A.A. On the issue of reforming local self-government. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz=Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2004, no. 3 (26), pp. 77–83 (in Russian).
15. Shimshirt N.D. The legal organizational and economic basis of the transformation of municipalities. *Problemy upravleniya v sotsial'nykh sistemakh=Problems of Governance*, 2015, vol. 8, no. 12, pp. 182–198 (in Russian).
16. Blesse S., Rosel F. Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale evidenz zu hoffnungen, risiken und alternativen instrumenten. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2017, vol. 18, iss. 4, pp. 307–324.
17. Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., Treisman D. Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 2016, vol. 110, iss. 4, pp. 812–831.

18. Erlingsson G.O., Odalen J., Wangmar E. How coerced municipal amalgamations thwart the values of local self-government. *Urban Affairs Review*, May 2020. DOI: 10.1177/1078087420921458
19. Gendzwill A., Kurniewicz A., Swianiewicz P. The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, 2021, vol. 25, iss. 1, pp. 37–56.
20. Hansen S.W., Houlberg K., Pedersen L.H. Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 2014, vol. 37, iss. 2, pp. 196–214.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nikolai V. Voroshilov – Candidate of Sciences (Economics), Senior 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