

Н.В. ВОРОШИЛОВ

ПРЕДПОСЫЛКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ *

В октябре 2023 г. отмечалось 20 лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В январе 2022 г. Государственной Думой в первом чтении был принят новый законопроект о местном самоуправлении, но пока дальнейшее его рассмотрение отложено. Цель статьи – выявление предпосылок и направлений дальнейшего реформирования местного самоуправления. В статье проанализированы тенденции и проблемы развития местного самоуправления и муниципальных образований в 2000–2020-е гг., среди которых – сокращение и ликвидация городских и сельских поселений в результате их объединения и преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа; сохранение низкой финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов, а также высокого уровня внутрирегиональной социально-экономической дифференциации на фоне концентрации населения и производства в городских агломерациях и сохранения системных проблем в развитии сельских территорий. На основе анкетных опросов глав муниципальных образований и жителей Вологодской области выявлено их отношение к новой реформе местного самоуправления. В заключительной части статьи обозначено концептуальное видение перспектив развития местного самоуправления в России.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, муниципальные образования, Европейский Север России, Российская Федерация.

JEL: H70, R12, R58

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

Актуальность и постановка проблемы

Местное самоуправление (МСУ) является элементом единой системы публичной власти в России. Муниципальный уровень управления включен и в процессы обеспечения достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. (а соответственно в реализацию всех национальных проектов). Органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В нормативно-правовых актах федерального уровня обозначены стратегические ориентиры развития муниципальных образований и института местного самоуправления в целом¹. В их числе – необходимость снижения внутрорегиональных социально-экономических различий, реализации дифференцированного и комплексного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом различных факторов; необходимость развития межмуниципального сотрудничества и максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. Все это свидетельствует о возрастании функционала и ответственности органов местного самоуправления, сложности, масштабности решаемых ими задач.

Местное самоуправление в России прошло несколько основных этапов становления и реформирования (см., например, [1]). Анализ исторического опыта развития МСУ позволяет сделать вывод, что в периоды, наиболее сложные и значимые с точки зрения трансформации общественно-государственного, экономического устройства страны и геополитической ситуации, происходила централизация всей системы управления, *ослабление самостоятельности местного самоуправления* (и органов управления на местном уровне) и подчинение его общегосударственным интересам. В этой связи важно на основе оценки текущего состояния и выявления проблем функционирования института местного самоуправления в России обозначить предпосылки и направления его дальнейшего реформирования, что и явилось целью данной статьи.

25 января 2022 г. Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении принят проект нового федерального закона (законопроект № 40361-8) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Второе чтение законопроекта было запланировано на июнь 2022 г. После принятия данного закона в первом чтении субъектами законодательной инициативы, экспертными, общественными, научными организациями

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»; Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р); Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р).

предложено более 1 000 поправок. Планировалось, что закон вступит в силу с 1 января 2023 г. с переходным периодом до 1 января 2028 г. Однако рассмотрение законопроекта отложено как по причине расхождения позиций, так и по причине необходимости первоочередного решения органами власти всех уровней новых задач, вызванных усилением санкционного давления на Россию.

Несмотря на это, выделим четыре ключевых принципиальных нововведения законопроекта.

1. Местное самоуправление будет осуществляться в 3 видах муниципальных образований (городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях городов федерального значения). В настоящее время оно реализуется в 8 видах муниципалитетов. Упраздняется поселенческий уровень управления. В целях обеспечения учета интересов населения в отдельных населенных пунктах законопроектом предусматривается, что в структуру местной администрации городского округа, муниципального округа, как правило, входят территориальные органы местной администрации.

2. Устанавливается перечень из 27 полномочий органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и перечень из 27 полномочий, которые могут закреплены законом субъекта Российской Федерации.

3. Усиливается ответственность глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом субъекта Федерации.

4. Повышается роль территориального общественного самоуправления, старост сельских населенных пунктов, инициативных проектов в процессах управления развитием муниципалитета.

В ходе обсуждения законопроекта учеными [2–11], экспертами, политическими деятелями, отдельными организациями и структурами² высказываются разные мнения относительно перспектив дальнейшего развития института местного самоуправления в России. От нейтральных (закон существенно ничего не ухудшит и принципиально не изменит, а лишь закрепит на нормативном уровне объективные тенденции развития местного самоуправления в России за последние 7–8 лет) и положительных (поправки усилят статус института местного самоуправления и устранят имеющиеся пробелы в законодательстве) до отрицательных (новый закон завершит процесс фактической ликвидации реального местного самоуправления в стране и полностью подчинит его органам государственной власти)³.

² Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 г., перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://www.varmsu.ru/upload/Доклад2021.pdf>; Резолюция XXII Российского муниципального форума (город-курорт Анапа-Витязево, 20–22 сентября 2022 г.). URL: <http://www.municipal-sd.ru/sites/default/files/РЕЗОЛЮЦИЯ%20XXII%20Российского%20муниципального%20форума.pdf>

³ См., например, цикл публикаций в «Независимой газете» (<https://www.ng.ru/>) в 2022–2023 гг., посвященный новой реформе МСУ, в которых даны крайне негативные, отрицательные оценки текущего состояния и перспектив реформирования МСУ.

**Текущее состояние и проблемы развития местного самоуправления
в регионах Европейского Севера России**

Европейский Север России (ЕСР), – самый крупный экономический район европейской части страны (площадь – 1 466 тыс. км², что составляет 9% от площади Российской Федерации). В его состав входят Республика Карелия (административный центр г. Петрозаводск), Республика Коми (г. Сыктывкар), Архангельская область (г. Архангельск), Вологодская область (г. Вологда), Мурманская область (г. Мурманск), Ненецкий автономный округ (г. Нарьян-Мар). Ключевыми факторами развития территорий ЕСР являются достаточно неблагоприятные природно-климатические условия, очаговый характер расселения и преобладание малонаселенных сельских поселений (с численностью населения менее 1 000 чел.).

Рассмотрение проблем развития муниципальных образований и местного самоуправления начнем с анализа динамики числа муниципальных образований за период реализации Федерального закона № 131-ФЗ. Общее количество муниципальных образований в России за период 2006–2022 г. сократилось на 5 798 ед., или на 24% (см. табл. 1). Это было обусловлено:

- процессами объединения городских и сельских поселений во многих субъектах Российской Федерации (количество сельских поселений сократилось на 27%, в отдельных субъектах – более чем на 80%);
- преобразованием муниципальных районов в городские округа путем объединения всех поселений района в одно муниципальное образование с упразднением района и поселений в 2011–2019 гг. в ряде субъектов Федерации;
- преобразованием муниципальных районов в муниципальные округа (с упразднением поселений) в 2019–2022 гг. (более 15 субъектов).

На конец 2022 г. поселенческий уровень управления уже *отсутствовал в 10 субъектах Федерации* – Калининградской, Магаданской, Московской, Нижегородской, Сахалинской областях, Пермском и Ставропольском краях, Удмуртской и Чувашской Республиках, Ямало-Ненецкий автономном округе.

Для всех рассматриваемых регионов Европейского Севера характерна масштабность и значимость проблемы внутрорегиональной дифференциации: в 2021 г. различия между муниципалитетами субъекта Российской Федерации по среднедушевому объему отгрузки продукции составляли от 83 раз в Мурманской области до 136 раз в Республике Коми (см. табл. 2), по объему сельхозпродукции неравенство территорий достигало нескольких десятков раз. Отмечается существенная дифференциация муниципалитетов ЕСР и по социальным показателям (по размеру заработной платы – 1,8–2,5 раза, по коэффициентам рождаемости и смертности – 1,7–3,5 раза). По большинству параметров также отмечается усиление дифференциации к 2021 г. по сравнению с предыдущими годами.

Т а б л и ц а 1

Число муниципальных образований на конец года^{*)}

Субъект Российской Федерации	2006, ед.					2022, ед.					2022 к 2006, %					
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	Всего	ГО	МО	МР	ГП	СП	Всего	ГО	МР	ГП	СП
Российская Федерация ^{**)}	24 200	520	1 793	1 732	19 919	18 402	588	311	1 421	1 203	14 580	76	113	79	69	73
Республика Карелия	127	2	16	22	87	124	2	0	16	21	85	98	100	100	95	98
Республика Коми	211	5	15	16	175	177	6	0	14	14	143	84	120	93	88	82
Архангельская область (без НАО)	229	7	19	24	179	98	7	12	7	6	66	43	100	37	25	37
Ненецкий автономный округ	21	1	1	1	18	21	1	0	1	1	18	100	100	100	100	100
Вологодская область	372	2	26	22	322	75	2	20	6	4	43	20	100	23	18	13
Мурманская область	42	14	5	13	10	36	6	7	4	10	9	86	43	80	77	90

Источник: [12].

^{*)} МР – муниципальный район, МО – муниципальный округ, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение.
^{**)} Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областям. На конец 2022 г. функционировали также 9 городских округов с внутригородским делением и в них 23 внутригородских района; 267 внутригородских территорий городов федерального значения (в Москве – 146, в Санкт-Петербурге – 111, в Севастополе – 10).

Таблица 2

Соотношение между максимальным и минимальным значениями показателей социально-экономического развития муниципальных районов (округов) и городских округов ЕСР, раз³⁾

Показатель	Территория	Вологодская область		Архангельская область		Мурманская область		Республика Карелия		Республика Коми	
		2010	2021	2010	2021	2010	2021	2010	2021	2010	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Плотность населения	Районы	7,9	9,3	19,2	23,1	20,5	20,2	45,4	30,2	20,1	20,4
Общий коэффициент рождаемости	Районы	1,4	2,2	1,3	2,1	1,1	3,5	1,5	1,7	1,6	2,0
	С городскими округами	1,4	2,5	1,4	2,1	1,2	3,5	1,5	1,7	1,6	2,3
Общий коэффициент смертности	Районы	1,7	1,9	1,4	1,5	1,7	2,3	1,4	1,6	1,5	1,8
	С городскими округами	1,9	2,0	2,0	1,9	1,7	2,3	3,3	2,3	2,5	2,5
Объем отгрузки товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов МП) в расчете на 1 жителя	Районы	–	33,6	–	123,4	–	13,5	–	39,6	–	34,3
	С городскими округами	–	131,9	–	123,4	–	83,0	–	184,3	–	135,6
Объем производства продукции сельского хозяйства в расчете на 1 жителя	Районы	18,4	25,4	5,2	9,0	138,0	27,4	22,2	29,5	88,3	73,6

Источники: рассчитано автором по [13].

³⁾ Районы – различия между муниципальными районами/муниципальными округами соответствующего субъекта Российской Федерации. С городскими округами – различия между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации (муниципальными районами/округами и городскими округами).

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Объем инвестиций в основной капитал (без субъектов МП) в расчете на 1 жителя	Районы	71,4	83,6	95,9	54,6	17,9	276,6	106,8	151,2	59,2	14,2
	С городскими округами	71,4	83,6	95,9	75,9	50,3	276,6	106,8	195,7	94,6	99,0
Объем доходов местного бюджета в расчете на 1 жителя	Районы	2,7	2,0	2,3	3,3	–	–	2,6	2,6	2,2	3,0
	С городскими округами	2,8	2,1	2,7	3,4	–	–	2,6	2,6	2,5	3,0
Среднемесячная номинальная заработная плата	Районы	–	1,7	–	1,8	–	1,6	–	1,6	2,3	1,9
	С городскими округами	–	1,8	–	2,5	–	1,9	–	1,8	3,0	2,2

Наличие и усиление внутрирегиональной дифференциации приводит к поляризации экономического пространства регионов по линии «городские агломерации – периферия региона». Это проявляется, например, в концентрации экономической активности и населения в агломерациях. Отмечается усиление концентрации населения регионов ЕСР на территории городских агломераций за 2010–2021 гг. (см. рисунок), что особенно характерно для Петрозаводской, Архангельской, Сыктывкарской, Вологодской, Череповецкой агломераций. Сокращение доли населения произошло лишь в Воркутинской агломерации. В 2021 г. в Республике Карелии в одной агломерации проживало 58% населения региона, в Республике Коми в трех агломерациях – 70%, в Архангельской области в двух агломерациях – 67%, в Вологодской области в двух агломерациях – 74%, в Мурманской области в двух агломерациях – 68%.

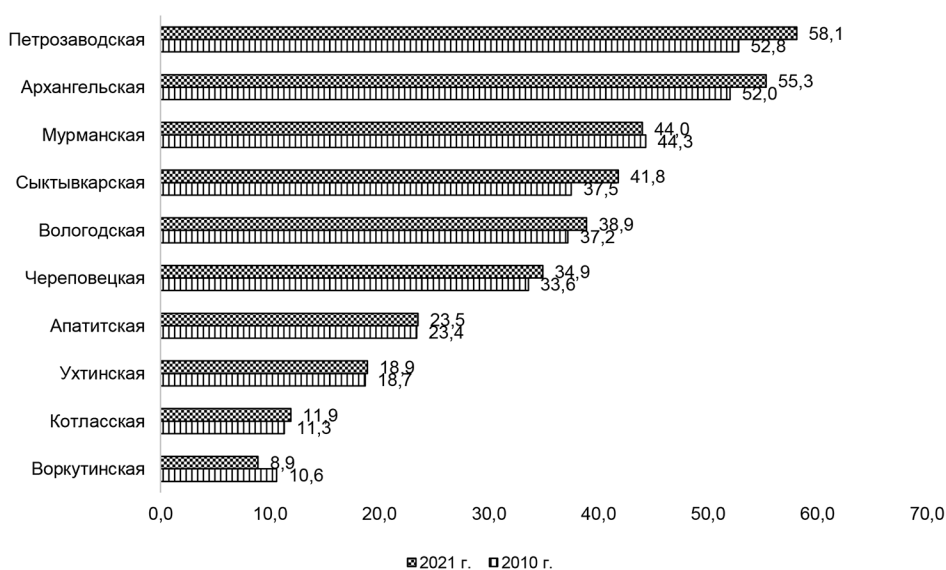


Рис. Доля населения, проживающего в агломерациях на территории ЕСР в 2010 г. и 2021 г., в общей численности населения соответствующих субъектов Российской Федерации на конец года, %

Примечание. Конкретный состав агломераций на территории ЕСР был определен и обоснован нами в [14].

Источник: рассчитано автором по [13].

Наличие и усиление внутрирегиональной дифференциации приводит также к поляризации экономического пространства по линии «город – село» («городские территории – сельские территории») и как результат этого – сохранение системных проблем развития сельских территорий.

Ключевой проблемой развития большинства сельских территорий России является *неблагоприятная демографическая ситуация*: значительное сокращение численности населения, обусловленное как естественной убылью, так и высоким миграционным оттоком на-

селения. Все это приводит к вымиранию целых населенных пунктов, потере управляемости территориями. Что касается регионов ЕСР, то за 2000–2021 гг. численность сельского населения больше всего сократилась в Республиках Коми и Карелии, а также в Архангельской области на 32–40% (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Среднегодовая численность постоянного населения

Субъект Российской Федерации	Городское население				Сельское население			
	1990, тыс. чел.	2021, тыс. чел.	2021 к 1991, %	2021 к 2000, %	1990, тыс. чел.	2021, тыс. чел.	2021 к 1991, %	2021 к 2000, %
Российская Федерация	109 070,6	109 074,0	100,0	101,7	38 898,8	36 790,3	94,6	93,5
Республика Карелия	646,7	493,0	76,2	90,5	144,9	113,1	78,0	60,2
Республика Коми	544,4	633,8	116,4	80,1	300,4	174,8	58,2	67,5
Ненецкий автономный округ	33,1	33,1	100,1	129,5	18,8	11,4	60,6	73,3
Архангельская область (без НАО)	1 126,0	849,2	75,4	84,3	394,4	227,1	57,6	68,4
Вологодская область	889,5	833,8	93,7	93,7	464,6	311,5	67,0	76,9
Мурманская область	1 089,0	671,0	61,6	78,1	101,1	57,6	57,0	79,7

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

В 2021 г. для всех регионов ЕСР была характерна естественная убыль сельского населения (см. табл. 4). Наиболее неблагоприятная ситуация складывается в Республике Карелии, Архангельской и Вологодской областях. Наибольший миграционный отток сельского населения отмечался в Архангельской области и Республике Коми (11–12 промилле).

Территория ЕСР характеризуется *неблагоприятными условиями для ведения сельского хозяйства* – суровыми природно-климатическими условиями (ряд территорий округа относятся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям). Если в целом по России по итогам 2021 г. физический объем сельхозпроизводства превысил уровень 1991 г. на 2,8%, то во всех регионах ЕСР наблюдалось сокращение значений данного показателя: на 37–46% – в Вологодской области и Республике Коми, на 87% – в Мурманской области, на 75–76% – в Архангельской области и Республике Карелии (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 4

Коэффициенты естественного и миграционного прироста населения, промилле

Субъект Российской Федерации	Естественный прирост населения				Миграционный прирост населения			
	Городское население		Сельское население		Городское население		Сельское население	
	1990	2021	1990	2021	1990	2021	1990	2021
<i>Российская Федерация</i>	2,2	-6,9	2,3	-7,9	3,2	3,6	-1,9	0,9
Республика Карелия	3,8	-10,2	0,5	-20,4	-0,6	3,8	-16,2	-4,9
Республика Коми	6,6	-6,6	4,9	-9,6	-8,7	-3,8	-28,0	-10,6
Архангельская область (с НАО)	3,9	-8,1	2,8	-15,2	-5,6	1,1	-14,0	-12,1
Ненецкий автономный округ	9,0	1,8	12,4	-4,0	-14,7	7,5	-20,8	-9,9
Архангельская область (без НАО)	—	-8,5	—	-15,7	—	0,8	—	-12,2
Вологодская область	2,6	-7,2	-0,6	-14,8	3,5	-0,9	-12,5	-0,3
Мурманская область	5,2	-8,1	7,4	-1,5	-5,6	-4,3	-29,5	-0,1

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

Т а б л и ц а 5

Индекс физического объема производства продукции сельского хозяйства, % к 1990 г.

Субъект Российской Федерации	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021
<i>Российская Федерация</i>	67,0	60,7	68,1	70,4	90,8	103,2	102,8
Республика Карелия	57,3	47,2	40,6	37,6	31,9	25,6	24,2
Республика Коми	74,5	68,3	57,1	57,3	58,9	65,4	64,3
Архангельская область (с НАО)	76,1	56,6	38,9	32,6	27,6	24,7	25,0
Вологодская область	84,0	72,3	61,1	49,4	48,9	52,9	53,2
Мурманская область	46,8	37,0	26,6	31,3	15,3	12,4	13,3

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

Важнейшей проблемой развития большинства сельских территорий России является крайне *низкий уровень благоустройства населенных пунктов основными коммунальными благами*.

Так, в 2021 г. лишь 39% сельского жилищного фонда было обустроено всеми видами благоустройства (см. табл. 6). Достаточно высокое значение данного показателя (78%) отмечалось в 2021 г. в Мурманской области; самые низкие значения – в Республиках Карелии и Коми, Архангельской области и Ненецком АО (менее 7%).

Т а б л и ц а 6

**Доля площади жилищного фонда в сельских населенных пунктах,
обеспеченного всеми видами благоустройства, в общей площади
жилищного фонда субъекта Российской Федерации**

Субъект Российской Федерации	2013, %	2015, %	2019, %	2020, %	2021, %	2021 к 2013, п.п.
Российская Федерация	26,0	30,8	36,3	37,5	39,1	+13,1
Республика Карелия	10,1	4,1	4,7	4,8	5,4	-4,7
Республика Коми	6,3	6,1	5,9	6,9	6,8	+0,5
Ненецкий авт. округ	3,0	3,0	4,0	3,9	3,9	+0,9
Архангельская область (без АО)	6,6	6,6	6,6	6,9	6,2	-0,4
Вологодская область	11,8	12,8	13,7	16,1	16,9	+5,1
Мурманская область	82,4	80,1	78,9	78,5	77,5	-4,9

Источник: рассчитано автором по данным Росстата и ЕМИСС.

Не менее важная проблема – *низкое качество дорожной инфраструктуры* в муниципалитетах. В 2021 г. в целом по стране 47% автомобильных дорог местного значения (большинство из которых находятся в сельских территориях) не отвечали нормативным требованиям. В Архангельской, Вологодской областях и Республике Коми значительно больше – 94, 69 и 52% соответственно.

Большинство сельских территорий страны заметно отстают от городов *по размеру доходов населения*. По итогам 2021 г. располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности составили в среднем по стране лишь 67% от уровня в городских населенных пунктах. Во всех регионах ЕСР значение данного показателя было выше средне-российского: наибольшее в 2021 г. отмечалось в Архангельской области и Ненецком АО (106–129%), наименьшее – в Республике Коми (70%) и Республике Карелии (87%).

Сохраняется *низкая финансово-экономическая самостоятельность* муниципальных образований. Доля собственных доходов всех местных бюджетов в 2021 г. по стране составила 34% от общего объема доходов бюджетов, в бюджетах муниципальных районов – 25% (см. табл. 7). В данном исследовании под собственными доходами понимались суммарно все налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов.

Большую часть собственных доходов местных бюджетов составляют не местные налоги (налог на имущество организаций и земельный налог), а отчисления от НДС. В 2021 г. по всем муниципалитетам он формировал 52,9% собственных доходов. В то же время *местные налоги* (налог на имущество физических лиц и земельный налог) *не стали значимым фактором в формировании бюджетов муниципалитетов*,

т.к. в 2021 г. доля первого в объеме собственных доходов всех местных бюджетов страны составляла 3,1%, доля второго – 8,9%. Вместе с тем земельный налог является основой для формирования бюджетов сельских поселений.

Т а б л и ц а 7

Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов муниципальных образований за 2006–2021 гг. в общем объеме доходов^{)}*

Субъект Российской Федерации	2006, %				2021, %				2021 к 2006, п.п.			
	ГО	МР	ГП, СП	Всего	МО, ГО	МР	ГП, СП	Всего	МО, ГО	МР	ГП, СП	Всего
Российская Федерация	49,6	27,6	33,3	39,7	38,0	24,6	38,5	33,8	-11,6	-2,9	5,3	-5,9
Республика Карелия	57,2	27,3	–	37,5	28,6	26,7	37,8	28,9	-28,6	-0,6	–	-8,6
Республика Коми	47,4	25,5	20,0	36,5	31,7	27,2	36,4	30,1	-15,8	1,7	16,4	-6,4
Архангельская область (без НАО)	64,9	20,0	57,6	45,7	39,1	16,0	29,7	30,6	-25,8	-4,1	-27,9	-15,2
Ненецкий автономный округ	56,1	56,8	34,7	47,7	78,2	97,8	13,4	63,3	22,1	41,0	-21,3	15,6
Вологодская область	44,8	15,4	28,4	32,2	33,2	29,8	25,6	31,0	-11,6	14,5	-2,8	-1,2
Мурманская область	31,2	26,1	28,7	30,3	42,8	24,2	27,7	39,5	11,6	-2,0	-1,0	9,2

Источник: рассчитано автором по [15].

^{*)} ГО, МО – городские округа, муниципальные округа; МР – муниципальные районы; ГП, СП – городские поселения, сельские поселения.

Недостаток собственных средств в местных бюджетах привел и к *значительному росту долговых обязательств* муниципальных образований: в 3,6 раза за 10 лет (с 105,2 млрд руб. в 2006 г. до 376,8 млрд руб. в 2021 г.) [8]. На 1 января 2022 г. объем долговых обязательств муниципальных образований составил 20,3% по отношению к объему собственных (налоговых и неналоговых) доходов местного бюджета. За данный период в структуре муниципального долга заметно выросла доля коммерческих кредитов и сократилась доля муниципальных гарантий. 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.

Местное самоуправление — это прежде всего участие жителей в управлении развитием муниципалитета⁴. Масштабность распространения различных форм участия населения среди муниципалитетов *крайне неравномерна* по причине неурегулированности многих вопросов их функционирования, а также недостаточного распространения лучшего, эффективного опыта их деятельности. Вместе тем отметим устойчивую динамику развития территориального общественного самоуправления в муниципалитетах России. Прирост зарегистрированных ТОС за 2015–2021 гг. составил 42% (см. табл. 8). Заметно сократилось количество проведенных референдумов (обусловлено это тем, что с 2019 г. вместо референдумов о самообложении в муниципальных образованиях в основном стали проводиться сходы граждан в конкретных населенных пунктах по вопросу введения самообложения) [16].

Т а б л и ц а 8

*Динамика отдельных форм осуществления населением МСУ
в целом по России за 2015–2021 гг.*

Форма участия населения в МСУ	2015	2016	2019	2020	2021	2021 к 2015, %
Проведено местных референдумов, ед.	955	1 555	114	22	73	7,6
В т.ч.						
референдумов о самообложении, ед.	955	1 554	111	21	72	7,5
Количество зарегистрированных ТОС, тыс.	24,7	27,6	32,0	35,0	35,0	141,7
Число проведенных публичных слушаний, тыс.	85,1	95,6	85,0	63,0	67,6	79,4
Число сельских населенных пунктов со старостами, тыс.	30,0	24,1	27,6	29,0	27,9	93,0

Источник: составлено автором по докладом Министерства юстиции РФ «О результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации» за 2015–2021 гг.

⁴ В Федеральном законе № 131-ФЗ перечислены основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сходы граждан; правотворческая инициатива граждан; инициативные проекты; территориальное общественное самоуправление; староста сельского населенного пункта; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы.

На муниципальном уровне особо остро стоит проблема с обеспеченностью квалифицированными кадрами. Работа в органах местного самоуправления и на муниципальной службе не является достаточно привлекательной в связи с невысоким уровнем оплаты труда (согласно данным Росстата⁵, в среднем по России в 2021 г. заработная плата в органах местного самоуправления составляла 64% от размера соответствующей заработной платы в госсекторе и 80% от средней зарплаты в целом по экономике региона) при высоком и возрастающем уровне персональной ответственности за исполнение соответствующих полномочий и функций.

Результаты опроса глав муниципальных образований и граждан

В апреле – августе 2022 г. сотрудниками Вологодского научного центра Российской академии наук (ФГБУН ВолНЦ РАН) был проведен⁶ очередной опрос глав муниципальных образований Вологодской области (первый такой опрос проведен в 2007 г. по итогам 2006 г.). По результатам опроса выявлены *ключевые, по мнению глав муниципалитетов, проблемы* возглавляемых ими муниципалитетов: неблагоприятная демографическая ситуация (сохранение естественной и миграционной убыли населения), слабая диверсифицированность экономики, проблемы с трудоустройством населения, неудовлетворительное состояние дорожно-транспортной инфраструктуры⁷ (см. табл. 9). За 10 лет значимость данных проблем сохранилась.

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешенностью ряда проблем. Наиболее значимые из них, по мнению опрошенных:

- недостаточность финансовых ресурсов;
- неуккомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;
- пассивность местного населения;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти;
- отсутствие механизмов согласования интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории.

Следует отметить, что *перечень ключевых проблем* в развитии муниципальных образований области на протяжении всего периода исследования (16 опросов глав) *остаётся практически неизменным*.

⁵ Информация о кадрах государственной гражданской и муниципальной службы в 2021 г. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/kadr_2021.docx

⁶ Автор данной статьи – основной организатор проведения данного опроса.

⁷ В 2022 г. от 25 до 68% респондентов указали на «плохое» и «очень плохое» состояние данных сфер.

Т а б л и ц а 9

Оценка состояния муниципального образования по нижеследующим параметрам в 2012 и в 2022 г., % от числа респондентов, выбравших варианты ответа «плохое» и «очень плохое»^{*)}

Параметр	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022
Демографическая ситуация	54,6	65,0	50,0	71,4	64,7	69,8
Трудоустройство	17,6	5,0	33,3	28,6	55,8	48,8
Экономическое развитие	18,2	15,0	50,0	57,1	60,2	45,2
Обеспеченность населения транспортными услугами	18,2	0,0	91,7	28,6	29,3	38,1
Диверсифицированность экономики	50,0	15,0	41,7	57,1	59,6	30,2
Обеспеченность населения услугами связи (Интернет, мобильная связь)	4,6	0,0	0,0	0,0	33,3	25,6
Доступность и качество услуг сферы здравоохранения	13,6	20,0	58,3	42,9	23,8	23,3
Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры	59,1	10,0	58,3	71,4	61,1	23,3
Материальное благосостояние населения	27,3	0,0	41,7	28,6	35,3	19,0
Жилищно-коммунальное обслуживание	31,8	15,0	41,7	0,0	36,5	18,6
Обеспеченность населения жильем	18,2	20,0	66,7	28,6	44,3	18,6

Источник: составлено автором.

^{*)} Результаты анкетных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проведенных ФГБУН ВолНЦ РАН в 2006–2022 гг. Генеральная совокупность – главы всех муниципальных образований Вологодской области (от 372 в 2006 г. до 75 в 2023 г.). Количество полученных и заполненных анкет позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4–5%.

Наличие этих проблем приводит к ограниченности возможностей органов местного самоуправления для самостоятельного решения всех проблем и задач развития муниципалитетов. Так, главы отмечают, что меньше всего они могут повлиять на решение проблемы обеспечения населения жильем (в своих ответах на это указали 65% глав районов (см. табл. 10), 86% глав городских поселений и 47% глав сельских поселений), проблем в сфере ЖКХ (30, 86 и 51% соответственно), дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения (45, 71, 35%), безработицы и трудоустройства (35, 86, 55%), формирования экономической базы (30, 57, 47%), развития малого бизнеса (20, 43, 55%).

Т а б л и ц а 1 0

Распределение ответов респондентов на вопрос «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах в 2012 г. и 2022 г., % от числа ответивших, выбравших варианты ответа «крайне низкие» и «низкие»^{)}*

Параметр	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022
Обеспечение населения жильем	54,6	65,0	75,0	85,7	65,3	46,5
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения	–	45,0	–	71,4	–	34,9
Проблема безработицы и трудоустройства	22,8	35,0	50,0	85,7	63,4	54,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	31,8	30,0	66,7	85,7	57,1	51,2
Формирование экономической базы муниципалитета	4,5	30,0	66,0	57,1	64,7	46,5
Повышение туристской привлекательности	18,2	25,0	75,0	71,4	53,8	44,2
Обеспечение жителей транспортными услугами	27,3	25,0	25,0	57,1	37,2	41,9
Повышение уровня социальной активности населения	31,8	25,0	41,6	28,6	52,6	26,8
Развитие малого бизнеса	22,8	20,0	41,7	42,9	63,5	58,1
Обеспечение социальной защиты населения	9,1	15,0	16,6	42,9	14,8	18,6
Обеспечение общественного порядка	13,6	10,0	33,3	85,7	23,1	41,9
Благоустройство территории	–	10,0	–	71,4	–	19,0
Обеспечение качественного образования	0,0	5,0	33,3	28,6	27,6	37,2
Охрана окружающей среды	4,6	5,0	25,0	57,1	19,9	20,9
Организация отдыха и культуры	13,6	0,0	16,6	14,3	19,9	11,6

Источник: составлено автором.

^{*)} Результаты анкетных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проведенных ФГБУН ВолНЦ РАН в 2006–2022 гг. Генеральная совокупность – главы всех муниципальных образований Вологодской области (от 372 в 2006 г. до 75 в 2023 г.). Количество полученных и заполненных анкет позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4–5%.

Отношение глав муниципалитетов Вологодской области к ключевым аспектам новой муниципальной реформы (проекту нового федерального закона о местном самоуправлении) *в целом неоднозначное. Около чет-*

верти всех ответивших глав негативно относятся к установлению двух перечней вопросов местного самоуправления и усилению ответственности глав перед высшим должностным лицом субъекта Федерации. К ликвидации поселенческого уровня закономерно крайне отрицательно относятся главы сельских поселений (43% всех ответивших против 8% среди глав районов). От 17 до 37% респондентов также отрицательно оценивают и повышение роли различных форм самоорганизации населения (ТОС, старосты, инициативные проекты). Данный факт можно объяснить пока еще сохраняющейся неурегулированностью функционирования данных форм, порядка их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Опрошенные главы муниципалитетов указывают на проблемы, которые должны быть сняты в рамках новой реформы местного самоуправления. Они связаны в первую очередь с повышением финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов (более 74% всех респондентов) и обеспечением соответствия объема полномочий объему ресурсов на их исполнение, конкретизацией вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления. Для глав сельских поселений также важна возможность сохранения самостоятельного поселенческого уровня управления [8].

В апреле 2023 г. в рамках очередного мониторинга экономического положения и социального самочувствия населения Вологодской области⁸ жителям Вологодской области задавался вопрос об их отношении к преобразованию муниципальных районов в муниципальные округа⁹.

По результатам опроса жителей муниципальных районов/округов выявлено, что 40% опрошенных оценивают такие преобразования положительно или скорее положительно, 21% – отрицательно или скорее отрицательно, 39% респондентов затруднились ответить (это обусловлено, что за несколько месяцев они еще не успели в полной мере оценить произошедшие преобразования в системе управления муниципалитета проживания). Более половины респондентов (52%) (см. табл. 11) затруднились ответить на вопрос относительно ожидаемых последствий преобразований.

Следующими по значимости вариантами ответа были ожидание положительных эффектов (сокращение расходов на органы МСУ и увеличение их возможностей по развитию муниципалитета).

⁸ Мониторинг проводится Вологодским научным центром РАН в форме анкетного опроса жителей 6 раз в год на территории 2 городских округов и 8 муниципальных районов/округов Вологодской области; величина ошибки выборки не превышает 3%.

⁹ В 2022 г. 20 из 26 муниципальных районов Вологодской области были преобразованы в муниципальные округа в соответствии с действующим Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в полной мере они начали функционировать с 1 января 2023 г.; в апреле-мае 2023 г. еще 3 района области были преобразованы в округа.

Т а б л и ц а 11

Распределение ответов жителей Вологодской области в 2023 г. на вопрос «Какие Вы ожидаете последствия от преобразования муниципальных районов в муниципальные округа?», % от числа ответивших^{*)}

Вариант ответа	В среднем по районам
Затрудняюсь ответить	52,4
Сократятся расходы местного бюджета на функционирование органов местного самоуправления, на проведение выборов	20,7
У органов местного самоуправления будет больше возможностей для решения вопросов и проблем развития муниципалитета	17,2
Увеличатся препятствия, сложности для жителей при взаимодействии с местными органами власти	16,2
Снизится доступность органов местного самоуправления для жителей	15,6
Произойдет консолидация экономических, представительских, административных, кадровых и иных ресурсов на территории округа	14,8
Повысится роль населения в принятии и реализации решений по развитию муниципалитета (в т.ч. в рамках деятельности ТОС, НКО, сельских старост)	10,8

Источник: составлено автором.

^{*)} Результаты анкетных опросов глав муниципальных образований Вологодской области, проведенных ФГБУН ВолНЦ РАН в 2006-2022 гг. Генеральная совокупность – главы всех муниципальных образований Вологодской области (от 372 в 2006 г. до 75 в 2023 г.). Количество полученных и заполненных анкет позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4-5%.

В заключение раздела отметим, что за 20 лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) более чем 190 федеральными законами в него были внесены сотни изменений, которые существенно трансформировали первоначально заложенные принципы и задачи реформы местного самоуправления. Поэтому принятие нового федерального закона – это *объективная необходимость*.

Направления и задачи дальнейшего реформирования местного самоуправления

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. В.В. Путиным были обозначены ключевые задачи развития местного самоуправления в современных условиях: «необходимо провести детальную инвентаризацию всех расходных полномочий, которыми наделены муниципалитеты, понять объем выполняемых ими задач, оценить реальную финансовую

обеспеченность таких полномочий»; «актуализировать показатели эффективности органов местного самоуправления и на их базе создавать и совершенствовать механизмы поощрения лучших руководителей муниципального звена»; «нужна прочная кадровая основа местного самоуправления»; «контрольно-надзорным органам, прокурорам нужно расширять практику профилактических мер»¹⁰.

Решение этих задач, как показали результаты *полевых исследований* в ЕСП и Вологодской области, потребует реализации системы мер, направленных на укрепление организационных и финансово-экономических основ института местного самоуправления. Перечислим главные составляющие этой системы.

1. Закрепление концептуальных основ и принятие нового профильного федерального закона, регламентирующего развитие МСУ в единой системе публичной власти. Это предполагает:

- разработку и широкое обсуждение (органами власти совместно с экспертами, учеными) новых «Основ государственной политики в области развития института местного самоуправления» (далее — Основы), где была бы конкретизирована роль, функции и задачи местного самоуправления в достижении общенациональных целей и задач, локальных функций и задач, а также отражены концептуальные направления совершенствования госполитики в данной сфере с точки зрения развития правовых, организационных, финансово-экономических и иных основ функционирования института местного самоуправления на долгосрочную перспективу;
- принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» после стабилизации социально-экономической и геополитической ситуации и после выборов 2024 г.; точечные корректировки существующего Закона № 131-ФЗ до принятия нового федерального закона. Соответственно новая реформа МСУ должна начаться после утверждения Основ и принятия нового федерального закона о местном самоуправлении.

2. Корректировки нормативно-правовых основ функционирования МСУ, включающие:

- конкретизацию и уточнение полномочий органов местного самоуправления, четкое разграничение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами МСУ;
- принятие разработанных в 2020 г. Минэкономразвития Российской Федерации законопроектов о развитии городских агломераций и межмуниципального сотрудничества;
- конкретизацию роли муниципальных образований в достижении национальных целей России, в обеспечении национальной без-

¹⁰ Заседание Совета по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959>

опасности страны (установление конкретных показателей на местном уровне и объема ответственности органов МСУ).

3. Точечные корректировки финансово-экономических основ функционирования института местного самоуправления:

- передача в местные бюджеты отчислений от налога на прибыль по ставке 2–3%, которые в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет, и др.;
- замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ;
- учет особенностей развития муниципальных образований в рамках системы межбюджетных отношений в целях стимулирования муниципалитетов к наращиванию собственного экономического потенциала и др.

4. Корректировки организационных основ института местного самоуправления. Оптимальным в рамках новой реформы МСУ видится одноуровневая модель организации МСУ с обязательным формированием территориальных подразделений администрации муниципального, городского округа в упраздняемых поселениях и с повышением роли различных форм участия непосредственно населения в развитии территорий. Вместе с тем данный вопрос требует дальнейшей проработки, в т.ч. в части возможности дифференцированного подхода к организации местного самоуправления в зависимости от пространственной и иной специфики того или иного региона России (субъекта Федерации).

Список литературы

1. Местное самоуправление в России: теория и современные социальные практики: монография / Э.Ю. Майкова [и др.]; под общ. ред. Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой. Тверь: Тверской государственный технический университет, 2016. 208 с.

2. Щепачев В.А. Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 30–36.

3. Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И. Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 23–50.

4. Шугрина Е.С. Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 3–7.

5. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Риски утраты оптимальной структуры российского местного самоуправления // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5. № 1. С. 45–60.

6. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Актуальные проблемы муниципальной реформы в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. № 1. С. 28–41.

7. Одинцова А.В. Реформирование институционального пространства развития муниципальных образований // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 82–97.

8. Ворошилов Н.В. Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2022. Т. 15. № 5. С. 170–188.

9. Упоров И.В., Гришай Е.В., Попов М.Ю. Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 1. С. 123–127.

10. Болдырев О.Ю. Проект нового закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 65–70.

11. Широков А.Н., Юркова С.Н. МСУ: большая реформа или упразднение? // Бюджет. 2022. № 1 (229). С. 70–74.

12. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2023 г. // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx>

13. База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>

14. Ворошилов Н.В. Развитие городских агломераций на территории Европейского Севера России // Федерализм. 2021. Т. 26. № 4 (104). С. 54–74.

15. 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>

16. Ворошилов Н.В. Особенности, тенденции и факторы развития различных форм осуществления населением местного самоуправления в регионах Европейского Севера России // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2023. № 3. С. 165–183.

References

1. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoriia i sovremennye sotsial'nye praktiki: monografiia [Local Self-Government in Russia: Theory and Modern Social Practices: Monograph], E.Iu. Maikova et al., edited by E.Iu. Maikova, E.V. Simonova. Tver', Tverskoi gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet, 2016, 208 p. (In Russ.).

2. Shchepachev V.A. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii 2020 g.: mestnoe samoupravlenie v edinoi sisteme publichnoi vlasti [Constitution of the Russian Federation 2020: Local Self-Government in the Unified System of Public Power], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, No. 12, pp. 30–36. (In Russ.).

3. Gligich-Zolotareva M.V., Luk'ianova N.I. Novye kontury transformatsii publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [New Contours of Transformation of Public Power in the Russian Federation], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 1 (105), pp. 23–50. (In Russ.).

4. Shugrina E.S. Novye trendy v mestnom samoupravlenii kak poisk balansa mezhdru razvitiem mestnogo samoupravleniia i razvitiem territorii [New Trends in Local Self-Government as a Search for a Balance Between the Development of Local Self-Government and the Development of the Territory], *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2023, No. 1, pp. 3–7. (In Russ.).

5. Bukhval'd E.M., Valentik O.N. Riski utraty optimal'noi struktury rossiiskogo mestnogo samoupravleniia [Risks of Loss of the Optimal Structure of Russian Local

Self-Government], *Ekonomicheskaja bezopasnost'* [Economic Security], 2022, Vol. 5, No. 1, pp. 45–60. (In Russ.).

6. Ivanov O.B., Bukhval'd E.M. Aktual'nye problemy munitsipal'noi reformy v Rossiiskoi Federatsii [Actual Problems of Municipal Reform in the Russian Federation], *ETAP: ekonomicheskaja teoriia, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice], 2022, No. 1, pp. 28–41. (In Russ.).

7. Odintsova A.V. Reformirovanie institutsional'nogo prostranstva razvitiia munitsipal'nykh obrazovaniy [Reforming the Institutional Space for the Development of Municipalities], *Federalizm* [Federalism], 2022, Vol. 27, No. 2 (106), pp. 82–97. (In Russ.).

8. Voroshilov N.V. Problemy i perspektivy razvitiia instituta mestnogo samoupravleniia v Rossii [Problems and Prospects of Development of the Institute of Local Self-Government in Russia], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2022, Vol. 15, No. 5, pp. 170–188. (In Russ.).

9. Uporov I.V., Grishai E.V., Popov M.Iu. Mestnoe samoupravlenie v Rossii na poroge peremen: k zakonoproektu est' voprosy [Local Self-Government in Russia on the Threshold of Change: There Are Questions to the Bill], *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki* [Humanities, Socio-Economic and Social Sciences], 2022, No. 1, pp. 123–127. (In Russ.).

10. Boldyrev O.Iu. Proekt novogo zakona o mestnom samoupravlenii bez samoupravleniia [Draft New Law on Local Self-Government Without Self-Government], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo* [Constitutional and Municipal Law], 2022, No. 2, pp. 65–70. (In Russ.).

11. Shirokov A.N., Iurkova S.N. MSU: bol'shaia reforma ili uprazhdenie? [LSG: Big Reform or Abolition?], *Biudzhethet* [Budget], 2022, No. 1 (229), pp. 70–74. (In Russ.).

12. Chislo munitsipal'nykh obrazovaniy po sub'ektam Rossiiskoi Federatsii po sostoianiiu na 1 ianvaria 2023 g. [Number of Municipalities by Subjects of the Russian Federation as of January 1, 2023], *Rosstat* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx>

13. Baza dannykh pokazatelei munitsipal'nykh obrazovaniy [Database of Indicators of Municipalities], *Rosstat* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm>

14. Voroshilov N.V. Razvitie gorodskikh aglomeratsii na territorii Evropeiskogo Severa Rossii [Development of Urban Agglomerations on the Territory of the European North of Russia], *Federalizm* [Federalism], 2021, Vol. 26, No. 4 (104), pp. 54–74. (In Russ.).

15. Otchety ob ispolnenii konsolidirovannykh biudzhetov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i biudzhetov territorial'nykh gosudarstvennykh vnebiudzhethnykh fondov [Reports on the Execution of Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation and Budgets of Territorial State Extra-Budgetary Funds], *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva Rossiiskoi Federatsii* [Official Website of the Federal Treasury of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

16. Voroshilov N.V. Osobennosti, tendentsii i faktory razvitiia razlichnykh form osushchestvleniia naseleniem mestnogo samoupravleniia v regionakh Evropeiskogo Severa Rossii [Features, Trends and Factors of Development of Various Forms of Implementation of Local Self-Government by the Population in the Regions of the European North of Russia], *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poriadka* [The North and the Market: the Formation of an Economic Order], 2023, No. 3, pp. 165–183. (In Russ.).

PREREQUISITES AND PROSPECTS FOR THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

In October 2023, 20 years were celebrated since the adoption of Federal Law-No. 131-FZ dated 06.10.2003 "On the General principles of the Organization of local Self-Government in the Russian Federation"; in January 2022, the State Duma of the Russian Federation adopted a new draft law on local self-government in the first reading, but for now its further consideration has been postponed. The purpose of this article is to identify the prerequisites and directions for further reform of local self-government. The article identifies trends and problems in the development of local self-government and municipalities in the 2000s and 2020s, including: reduction and liquidation of urban and rural settlements as a result of their unification and transformation of municipal districts into urban and municipal districts; preservation of low financial and economic independence of municipalities, as well as a high level of intraregional socio-economic differentiation on the against the background of the concentration of population and production in urban agglomerations and the persistence of systemic problems in the development of rural areas. Based on questionnaire surveys of heads of municipalities and residents of the Vologda Oblast, their attitude to the new reform of local self-government was revealed. In the final part of the article, a conceptual vision of the prospects for the development of local self-government in Russia is outlined.

Keywords: local self-government, reform, municipalities, the European North of Russia, the Russian Federation.

JEL: H70, R12, R58

Дата поступления – 10.10.2023 г.

ВОРОШИЛОВ Николай Владимирович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории исследования проблем управления пространственными социально-экономическими системами центра исследования пространственного развития социально-экономических систем отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах;

Федеральное государственной бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» / ул. Горького, д. 56а, г. Вологда, 160014.

e-mail: niks789@yandex.ru

VOROSHILOV Nikolay V.

Cand. Sc. (Econ.), Senior Research at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems;

Federal State Budgetary Institution of Sciences "Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences" / 56a, Gorky Str., Vologda, 160014.

e-mail: niks789@yandex.ru

Для цитирования:

Ворошилов Н.В. Предпосылки и перспективы реформирования местного самоуправления в России // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 53–75. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-53-75>