

Ю. В. Коречков
В. В. Великороссов
Она Гражина Ракаускиене

УДК 353.5
<https://orcid.org/0000-0002-4462-3539>
<https://orcid.org/0000-0001-5845-4820>
<https://orcid.org/0000-0002-6151-3104>

**Инновационные организационно-экономические подходы
к укрупнению муниципальных образований
(на примере создания Череповецкого муниципального округа)**

Для цитирования: Коречков Ю. В., Великороссов В. В., Она Гражина Ракаускиене Инновационные организационно-экономические подходы к укрупнению муниципальных образований (на примере создания Череповецкого муниципального округа) // Социально-политические исследования. 2021. № 3 (12). С. 56–71. DOI 10.20323/2658-428X-2021-3-12-56-71

Территориальная реформа местного самоуправления в России, начатая в 2003 г., привела к тому, что число муниципальных образований увеличилось почти в два раза, всесторонний анализ которых показал, что они неоднородны ни по уровню социально-экономического развития, ни по обеспеченности собственными доходами. Такое территориальное изменение не учло важных факторов, и в результате сформировались экономически и финансово несостоятельные территории. В настоящее время наблюдается тенденция к сокращению числа муниципальных образований, в связи с этим актуальны исследования по возможности осуществления мероприятий для их укрупнения.

Как социальный институт местное самоуправление помогает найти оптимальное сочетание интересов государства с интересами муниципального образования. В статье выявлены инновационные организационно-управленческие подходы к укрупнению муниципальных образований, заключающиеся в применении институционализации системы управленческих отношений, которая включает в себя нормативно-правовое обеспечение процесса местного самоуправления, систему регулирования в сфере муниципальных отношений, SWOT-анализ процесса укрупнения муниципальных образований и др.

Развитие межбюджетных отношений актуализирует проблему включения местного самоуправления в систему федеративных отношений, так как делегирование полномочий по руководству поселениями позволяет создать систему финансово-экономического взаимодействия между разными уровнями властями.

Выявлены перспективы, возможности и проблемы создания Череповецкого муниципального округа. На основе анализа социально-экономических данных Череповецкого района Вологодской области обоснованы положительные стороны создания муниципального округа: увеличение доходов бюджета за счет прекращения уплаты «отрицательного трансферта», оптимизация аппарата управления

© Коречков Ю. В., Великороссов В. В., Она Гражина Ракаускиене, 2021

администраций поселений, эффективное решение местных проблем, единый подход к налоговой политике, оптимизация затрат путем централизации закупок и др.

Имеются и отрицательные стороны преобразования района в округ, которые включают в себя: проблемы с трудоустройством муниципальных служащих поселений, «отдаленность» власти от населения, неурегулированность нормативно-правовой базы федерального уровня.

Ключевые слова: муниципальные образования, муниципальный округ, инновационный подход, институционализация, управление, делегирование полномочий, оптимизация.

Y. V. Korechkov, V. V. Velikorosov, Ona Grazyna Rakauskiene

Innovative organizational and economic approaches towards the consolidation of municipalities (on the example of the creation of the Cherepovets municipal district)

The reform of local self-government in Russia, initiated in 2003, led to the creation of a large number of municipalities, a comprehensive analysis of which showed that they are heterogeneous neither in terms of socio-economic development nor in terms of their own income security. Such a territorial change did not take into account many factors, and as a result, a large number of economically and financially insolvent territories were formed. Currently, there is a tendency to reduce the number of municipalities, in this regard, studies on the possibility of implementing measures to consolidate them are relevant.

As a social institution, local self-government helps to find the optimal combination of the interests of the state with the interests of the municipality. The article reveals innovative organizational and managerial approaches to the consolidation of municipalities, which consist in the application of the institutionalization of the system of managerial relations, which includes the regulatory support of the process of local self-government, the system of regulation in the field of municipal relations, SWOT analysis of the process of consolidation of municipalities, etc.

The development of inter-budgetary relations actualizes the problem of including local self-government in the system of federal relations, since the delegation of authority to manage settlements allows creating a system of financial and economic interaction between different levels of authorities.

The prospects, opportunities and problems of creating the Cherepovets municipal district are identified. Based on the analysis of socio-economic data of the Cherepovets district of the Vologda region, the positive aspects of creating a municipal district are justified: increasing budget revenues by stopping the payment of “negative transfer”, optimizing the management apparatus of settlement administrations, effectively solving local problems, a unified approach to tax policy, optimizing costs by centralizing purchases, etc.

There are also negative aspects of the transformation of the district into a district, which include: problems with the employment of municipal service settlements, the “remoteness” of the authorities from the population, the unsettled regulatory framework at the federal level.

Key words: municipal formations, municipal district, innovative approach, institutionalization, management, delegation of authority, optimization.

Введение

Местное самоуправление выполняет важнейшие задачи по развитию социально-экономических отношений в государстве, главное его предназначение – способствовать системному подходу к построению отношений между органами власти и населением. Особенно возросла роль органов местного самоуправления в период пандемии [Velikorossov, 2021].

Местное самоуправление – это социальный институт, помогающий оптимизировать интересы отдельного муниципального образования с государственными, разграничивая полномочия между уровнями власти, и соблюдая принцип субсидиарности. Мы согласны с мнением профессора, доктора юридических наук С. А. Авакьяна, что будущее местного самоуправления в РФ во многом зависит от принятой концепции местного самоуправления [Авакьян, 2006].

Термин «местное самоуправление» впервые был использован в Великобритании в XVII в., в России он появился в 60-е годы XIX столетия. Например, князь А. И. Васильчиков в своем трехтомном труде «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869-1891) писал, что «самоуправление – это такой порядок внутреннего управления, при коем местные

дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями» [Васильев, 2012, с. 29].

Важно отметить, что до настоящего времени общепризнанного научного толкования понятия «местное самоуправление» нет. Многие ученые местное самоуправление понимают как составную часть государственного управления, осуществляемую местными жителями. Например, В. И. Фадеев полагает, что местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное, под свою ответственность, решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории [Фадеев, 2011]. А. Г. Барабашев, А. А. Макаров и И. А. Макаров указывают на необходимость использования индикативных оценок качества государственного и муниципального управления. По их мнению, это позволит на основе статистических инструментов оценивания государственного управления сформировать инструментальную парадигму «результативного государства» [Барабашев, Макаров А. А., Макаров И. А., 2019].

По нашему мнению, самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где

самостоятельность местных органов обеспечена системой юридических гарантий, устанавливающих тесную связь органов местного государственного управления с определенной территорией и ее населением в целях решения возникающих проблем и обеспечения экономического роста [Коречков, 2020].

Оптимизация системы самоуправления происходит постоянно, а ее развитие необходимо ввиду важности выбора Россией концепции социально-экономического роста, в соответствии с которой и нужно строить законодательную основу для местного самоуправления.

**Инновационный подход
к развитию местного
самоуправления
на институциональной основе**

Инновационные организационно-управленческие подходы к укрупнению муниципальных образований заключаются в применении институционализации системы управленческих отношений, которая включает в себя следующие элементы:

1. Нормативно-правовое обеспечение процесса местного самоуправления.

2. Система регулирования в сфере муниципальных отношений.

3. SWOT-анализ процесса укрупнения муниципальных образований.

4. Обоснование эффективности и полезности укрупненного муниципального образования.

5. Создание управленческой структуры в новом муниципальном образовании.

6. Формирование новой системы социально-экономических отношений в муниципальном образовании.

Исследование институциональных подходов к обеспечению устойчивости российских территорий нашло свое отражение в научной литературе [Логонова, 2019]. Отметим, что реализация принципа субсидиарности и ответственности лежит в основе реорганизации системы местного самоуправления, что позволяет сформировать прозрачную систему исполнения решений, установить эффективный механизм исполнения своих функций органами государственного и местного самоуправления.

Реализация положений Федерального закона от 06.10.2003 г. (ред. от 11.06.2021) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагает создание критериев наделения полномочиями соответствующих органов власти, а также контроль за исполнением переданных полномочий. Кроме того, необходимо создать перечень вопросов местного значения, которые должны быть решены на муниципальном уровне. Это позволит продвигать бренд территорий [Жукова, 2017].

Во все периоды развития российского государства вопросы территориальной организации и реор-

ганизации местного самоуправления были актуальными. В постсоветское время прошло несколько волн структурных преобразований, совершенно меняющих численный состав и вид муниципальных образований. В настоящее время муниципальные образования существуют по всей территории Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2020 года их насчитывалось 20 846, в том числе муниципальных районов – 1 673 и муниципальных округов – 33.

Необходимо продолжить совершенствование системы муниципальных образований, не забывая, что любые преобразования должны осуществляться в интересах обеспечения более комфортных условий жизни населения. При осуществлении реорганизационных процедур в системе местного самоуправления особое внимание следует уделять вопросам, связанным с утверждением бюджета муниципальных образований, установлением местных налогов и сборов. На первом месте должны стоять вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом [Харченко, 2018]. Кроме того, необходимо совершенствовать систему контроля выполнения решений в процессе государственного и муниципального управления [Райков, 2019].

Развитие межбюджетных отношений актуализирует проблему включения местного самоуправления в систему федеративных отношений. Делегирование местному

самоуправлению полномочий по управлению поселениями позволяет создать систему финансово-экономического взаимодействия между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Эффективная работа органов местного самоуправления приводит к проявлению активной позиции и вовлеченности граждан городских и сельских поселений в решение вопросов жизнедеятельности на определенных территориях, в том числе организацию стратегического планирования [Жихаревич, 2018].

Использование опыта самоуправления Франции, Германии и других менее крупных государств Европейского Союза, анализ истории русских земств позволяет выстроить более эффективную систему местного самоуправления в современной России. Например, можно использовать опыт деятельности института старост, который применяется в ряде стран, в том числе в административной системе Литовской Республики. Кроме государственного уровня (правительство) здесь существуют высшие административные единицы (10 уездов), административные единицы самоуправлений (43 самоуправления районов, 9 самоуправлений городов) и внутримunicipальный уровень (территориальные единицы, которые подчиняются самоуправлению – 546 сянюний). При реорганизации системы самоуправления после 2009 года в Литовской Рес-

публике образованы сянюнайтия, которые образуют староства, объединенные в самоуправления, глава сянюнайтии избирается сроком на 2 года.

В соответствии с Федеральным законом от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в настоящее время началось создание нового вида муниципального образования – муниципальный округ. В Законе скорректировано понятие городского округа, а критериями разграничения муниципальных и городских округов стала доля городского населения, доля площади городских территорий и плотность населения. Создание муниципальных округов – одна из форм разрешения проблем муниципального управления [Коречков, 2018].

В соответствии с указанным Законом муниципальный округ представляет собой несколько объединенных общей территорией населенных пунктов без статуса муниципальных образований. В качестве детализации можно сказать, что населенных пунктов должно быть не менее трех.

Территория муниципального округа – это единый организационно-хозяйственный организм. Предлагается к этой территории причислить земли населенных пунктов, прилегающие земли общего пользования, территории традиционного

природопользования населения, а также земли, предназначенные для отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительного и спортивного досуга граждан.

Главной особенностью муниципального округа является то, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через выборные и иные органы местного самоуправления. Для этого муниципальным округам в соответствии со статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ дается перечень вопросов местного значения. Это решение мы считаем правильным, так как часто проблема полномочий поселений и муниципальных районов оставалась неразрешенной.

В 2019 году в результате объединения всех поселений Весьегонского муниципального района первым образовался Весьегонский муниципальный округ в Тверской области. По данным Росстата на 1 января 2020 года насчитывалось 33 муниципальных округа в Амурской, Архангельской, Брянской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской и Тверской областях, Забайкальском, Камчатском, Красноярском, Пермском, Приморском и Ставропольском краях, Ямало-Ненецком автономном округе.

30 января 2020 года на заседании Совета по развитию местного самоуправления, проводимого Президентом РФ В. В. Путиным в

Красногорске, было отмечено, что за два года в процесс преобразования вошло 33 района Пермского края. На оптимизации управленческого аппарата было сэкономлено более 600 млн руб., разработаны программы развития на три года, а выделенные и сэкономленные денежные средства были направлены на конкретные объекты (бурение скважин, ремонт социальных объектов и т. д.).

Следует отметить, что в России наблюдается тенденция реформирования муниципальных районов и входящих в их состав сельских поселений в муниципальные округа, а не образование городских округов.

Перспективы, возможности и проблемы создания Череповецкого муниципального округа

В настоящее время в состав Череповецкого муниципального района входит 13 муниципальных образований: 10 сельских поселений (Абакановское, Ирдоматское, Климовское, Малечкинское, Нелазское, Судское, Тоншаловское, Уломское, Ягановское, Яргожское) и 3 муниципальных образования (Воскресенское, Мяксинское, Югское). На севере он граничит с Белозерским и Кирилловским районами Вологодской области, на востоке – с Шекснинским, на западе – с Кадуйским и Устюженским районами, на юге – с Весьегонским районом Тверской области, а также с Брейтовским и Пошехонским райо-

нами Ярославской области. Границы с соседними областями проходят в основном по акватории Рыбинского водохранилища. Административным центром является г. Череповец, который находится на расстоянии 130 км от Вологды и на расстоянии 550 км от Санкт-Петербурга. На 1 января 2020 г. численность населения района составляла 38 595 человек, все население района сельское. Трудоспособное население насчитывало 20 092 человек, на территории района трудятся 7 485 человек, в качестве индивидуальных предпринимателей зарегистрировано 959 человек, официально безработными числятся 152 человека.

В сфере ЖКХ района находится 1 236 тыс. м² жилого фонда. Инженерная инфраструктура района включает в себя: 23 котельные; 36 скважин; 4 водозабора с водопроводными очистными сооружениями; 20 канализационных очистных сооружений; 89 км тепловых сетей; 216 км водопроводных сетей; 137 км канализационных сетей.

Рассмотрим основные экономические характеристики Череповецкого района, где основу экономики составляют: промышленность, сельское хозяйство и транспорт. В 2019 году оборот предприятий и организаций района в действующих ценах составил 8878,3 млн. руб., а в расчете на одного жителя – 230,2 тыс. руб. Количество субъектов малого и среднего бизнеса на начало 2020 года насчитывало

1 395. В 2019 году было зарегистрировано 40 юридических лиц и 235 индивидуальных предпринимателей.

В сельском хозяйстве района занято 989 человек, действует 13 сельхозпредприятий, 14 фермерских хозяйств. В 2019 году объем валовой продукции составил 2080 млн руб. Доля района в региональном производстве сельхозпродукции в 2019 году составила: молока – 7 %, яйца – 18 %, картофеля – 9 %, овощей открытого грунта – 12 %, льнотресты – 6 %, мяса – 3 %.

Промышленное производство сконцентрировано в двух отраслях: производство и распределение электроэнергии, газа, пара, воды; обрабатывающие производства. В 2019 году объем промышленного производства составляет 618,3 млн руб. Объем заготовок древесины составил 479 тыс. м³, которым занимаются 13 предприятий и 6 индивидуальных предпринимателей.

Основу местного самоуправления составляют бюджеты. Рассмотрим доходы и расходы Череповецкого района. За 2019 год исполнение бюджета по доходам составило 1207,0 млн руб., в том числе собственные доходы – 406,8 млн руб. или 33,7 %, а исполнение бюджета по расходам – 1192,5 млн руб., при этом доля расходов на социальную сферу равна 75,3 %.

Особое значение для местных территорий приобретает развитие туризма. Неоднородность и высо-

кая дифференциация по уровню развития туристской инфраструктуры порождает необходимость взаимовыгодной консолидации ресурсов муниципальных образований, что позволяет значительно преобразить туристические объекты [Фролова, 2017].

На основе методологии SWOT-анализа рассмотрим положительные и отрицательные последствия создания муниципальных округов, а также риски, возникающие при осуществлении этого процесса на примере Череповецкого района Вологодской области.

Анализ положительных сторон преобразования района в округ

1. Увеличение доходов бюджета округа за счет прекращения уплаты «отрицательного трансферта».

В соответствии со статьей 142.2 Бюджетного кодекса РФ и статьей 11 Закона Вологодской области от 06.12.2013 N 3222-ОЗ (ред. от 12.05.2020) «О межбюджетных трансфертах в Вологодской области» областному бюджету могут предоставляться субсидии. Это происходит в том случае, если в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы на одного жителя (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышают средний уровень в расчете на одного проживающего, увеличенный по поселениям в 3,5 раза, а по муниципальным районам (городским округам) в 2 раза.

Согласно Закона Вологодской области от 17.12.2018 N 4465-ОЗ (ред. от 12.12.2019) «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» Нелазское поселение предоставляет субсидию областному бюджету в размере более 10400 млн руб. При реорганизации района в округ доходная часть консолидированного бюджета будет рассчитываться без деления по бюджетам поселений, что позволит уложиться в нормы на одного проживающего, и исключит уплату субсидии в бюджет области. Бюджет округа будет более сбалансированным, а экономия бюджетных средств будет направляться на развитие территории, перераспределяться по направлениям деятельности и приоритетности.

2. Оптимизация аппарата управления администраций поселений.

При сокращении штатной численности сотрудников в поселениях исполнение полномочий перейдет на специалистов более высокой квалификации, работающих в администрации района, что приведет к качественному улучшению оказания государственных, региональных и муниципальных услуг. Кроме того, оптимизация аппарата управления приведет к сокращению фонда оплаты труда.

Для осуществления связи с населением предполагается создать 13 территориальных представительств администрации муниципального округа (далее ТПАМО),

которым следует придать статус отдельных юридических лиц с определением перечня полномочий, осуществляемых на местах. Это позволит работать по смете расходов, разработанной в соответствии с единой методикой распределения денежных средств на ТПАМО. Вопросы местного значения будут решаться через эти представительства сотрудниками единой администрации округа.

Предполагаемая экономия по фонду оплаты труда составит около 18 354 тыс. руб. В связи с тем, что административный центр Череповецкого муниципального округа будет находиться в городе Череповец, следует увеличить штат и заработную плату специалистов в администрации округа, распределив экономию по ФОТ от поселений.

3. Оптимизация аппарата представительного органа.

На сегодняшний день в Череповецком районе предусмотрено избрание 130 депутатов представительных органов сельских поселений. Возможно сокращение представительного органа до 26 депутатов муниципального округа, так как не будет избрания депутатов сельских поселений. Кроме того, сократится количество организационных процедур и финансовых затрат на проведение избирательных кампаний. На данный момент действует 43 избирательные комиссии и в пятилетний период проводится 17 избирательных кампаний. Стоимость затрат на работу одной избиратель-

ной комиссии в среднем составляет 150 тыс. руб. за одну избирательную кампанию. Осенью 2020 года на территории Череповецкого района в связи со сложением полномочий глав сельских поселений проводились 4 дополнительные избирательные кампании, на которые сумма затрат составила более 5 млн руб. С образованием муниципального округа количество избирательных кампаний в 5 лет сократится до одной, и, соответственно, сумма экономии муниципального бюджета составит более 5 млн руб.

4. Эффективное решение вопросов местного значения за счет расширения перечня полномочий и их осуществление квалифицированными специалистами.

На данный момент при решении вопросов местного значения поселений и муниципального района существует проблема разграничения полномочий, возникают спорные вопросы по их исполнению и передаче с одного уровня на другой. В муниципальном округе перечень вопросов местного значения установлен в статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Единый генеральный план.

При создании муниципального округа будет возможность формировать земельные участки без учета границ поселений. При реализации крупных инвестиционных проек-

тов, требующих внесения изменений в документы территориального планирования, исключается необходимость проведения публичных слушаний на территории нескольких муниципальных образований. Все это приведет к росту инвестиционной привлекательности.

6. Сокращение муниципальных нормативно-правовых актов.

На данный момент в каждом поселении утверждены свои Уставы, положения о бюджетном процессе, положения по оплате труда, положения о комиссии по урегулированию конфликтов интереса, правила благоустройства, генеральные планы и т. д. При этом нормативно-правовые акты каждого поселения отличаются друг от друга. При создании округа будут разработаны и утверждены все вышеперечисленные положения и правила в одном экземпляре с единым подходом формирования документов.

7. Единый подход к налоговой политике.

Государственная политика по налогам и сборам фактически заранее определила дефицит бюджета на уровне местного самоуправления, так как, являющиеся стабильными в своих поступлениях, налог на имущество физических лиц и земельный налог отличаются низкими налоговыми ставками [Батракова, 2019]. Кроме того, каждое сельское поселение утверждает свои налоговые ставки и нет четкой единой налоговой политики в муниципальном районе. При преобразова-

нии района в округ будет единая налоговая политика, будут утверждены единые налоговые ставки.

8. Единый тариф на услуги ЖКХ.

В настоящий момент тарифы по услугам ЖКХ, в частности водоснабжение, установлены по сельским поселениям и разбиты на четыре ценовые зоны (подземные источники, открытые источники, крупные поставщики – ФосАгро, МУП Водоканал г. Череповца). При территориальном устройстве муниципального округа будет установлен единый тариф на всей территории, тем самым произойдет социальное выравнивание.

9. Сохранение всех социальных объектов на территории округа.

В современной экономике социальная сфера стала важнейшим источником экономического роста. В структуру социальной сферы муниципального образования входят не только учреждения культуры, образования, медицинского, бытового и транспортного обслуживания, занятости и др., обеспечивающие жизнедеятельность человека, но и сам человек, с его физическими и духовными характеристиками. Образование муниципального округа однозначно не ухудшит социальное благосостояние населения, а только укрепит его материальную базу и позволит сохранить объекты.

10. Оптимизация затрат путем централизации закупок.

Эффективное использование денежных средств будет происходить

путем централизованных закупок, проведения совместных закупок, размещения процедур через электронный магазин (устранение прямых закупок, за исключением единственных поставщиков). Сегодня сельские поселения проводят закупки преимущественно путем заключения прямых договоров в объеме более 50 млн руб. При проведении электронных аукционов (закупок) в целом на округ ожидаемая экономия денежных средств будет составлять от 7 % до 10 %, в суммарном выражении от 3,5 млн руб. до 5 млн руб.

11. Устранение проблем с разграничением полномочий и правом на имущество.

Отдельные сельские поселения являются собственниками тепловых сетей и водоснабжения, объектов недвижимости (квартир) при отсутствии полномочий в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. (ред. от 29.12.2020) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021). Ежегодно требуется принятия решений представительных органов о передаче части полномочий от района на уровень сельского поселения, например, распоряжение квартирами, которые находятся в собственности поселений при отсутствии полномочий по жилищным правоотношениям. В муниципальном округе данные проблемы будут успешно решаться.

12. Сокращение документооборота.

В настоящее время сельские поселения не справляются с большим документооборотом, в том числе электронным, и ведением сайтов, как обязательного требования законодательства в отношении муниципальных образований. Постоянное повышение требований и стандартов работы, разработка новых информационных технологий указывают на несоответствие уровня специалистов в поселениях.

В муниципальном округе вся вышеперечисленная работа переходит на единый уровень, будет разрабатываться единая нормативно-правовая база. Специалисты территориальных отделов будут иметь больше времени и сил для решения реальных проблем населения.

13. Сокращение срока предоставления муниципальных услуг и сроков на ответы по обращениям граждан.

Сейчас многие запросы, обращения, жалобы граждан пересылаются из поселений в районную администрацию, тем самым затягиваются сроки ответов. В случае образования округа все обращения и жалобы населения будут сразу поступать в администрацию округа, что приведет к сокращению сроков рассмотрения обращений. На уровне муниципального района разработаны регламенты предоставления муниципальных услуг, существует современная техника,

услуги оказываются своевременно и более качественно.

14. Управляемость территорией.

В результате реорганизации системы управления повышается уровень скоординированности действий по организации управляемости территорий.

Анализ отрицательных сторон преобразования района в округ

1. Трудоустройство муниципальных служащих поселений.

Преобразование муниципального района в округ потребует проведения мероприятий, направленных на трудоустройство муниципальных служащих поселений и на их профессиональную переподготовку. Для этого необходимо будет выделить дополнительные денежные средства.

2. «Отдаленность» власти от населения.

В результате преобразования района в округ существует мнение, что власть будет отдалена от граждан. Решить эту проблему можно путем создания представительств администрации округа на территории поселений, в которых должен работать, например, староста и специалист по землеустройству.

3. Неурегулированность нормативно-правовой базы федерального уровня.

Понятие «муниципального округа» было внесено изменениями в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г., но оно не внесено в

Градостроительный кодекс. В результате этого территориальное планирование остается по утвержденным ранее поселениям. Поэтому требуется инициатива области для внесения изменений в действующее законодательство.

**Риски преобразования
муниципального района
в муниципальный округ
и предложения
по их оптимизации**

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, и наделяет вновь образованное муниципальное образование статусом муниципального округа. При этом если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется. Если все поселения, входившие в состав муниципального района, объединились, то они утрачивают статус муниципального образования.

Из данной нормы закона вытекает первый риск – отсутствие со стороны представительных органов предполагаемых к объединению поселений согласия на объединение поселений. При этом, исходя из нормы закона, если выражено несогласие хотя бы двух депутатов, объединение не допускается. Пути решения данного

риска связаны с обоснованием преимуществ укрупнения.

Второй риск связан с проведением публичных слушаний, для которых должна быть организована качественная и доступная информационная кампания, обосновывающая необходимость укрупнения. Население должно знать преимущества и недостатки укрупнения муниципальных образований.

В современных условиях необходимо оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях. В связи с этим в 2020 г. Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, созданная как добровольная организация межмуниципального сотрудничества городов Сибири и Дальнего Востока, совместно с Союзом городов Центра и Северо-Запада, а также Ассоциациями городов Поволжья и «Города Урала» провела экспертный опрос 84 руководителей муниципальных образований из 49 субъектов Российской Федерации. Результатом стала выработка наиболее эффективных способов доведения информации и повышения доверия к органам местной власти у населения: выездные приемные, привлечение жителей к обсуждению программ развития территории и др.

Порядок преобразования муниципального района в муниципальный округ на примере Вологодской области

Представим порядок преобразования муниципального района в муниципальный округ, который, на наш взгляд, должен включать следующие этапы:

1. Выдвижение инициативы и выражение согласия населения на создания муниципального округа. С инициативой могут выступить: федеральные органы государственной власти России; органы государственной власти Вологодской области; органы местного самоуправления; население.

2. Принятие закона Вологодской области о преобразовании поселений, входящих в состав района, путем их объединения без изменения границ иных муниципальных образований во вновь образованный муниципальный округ. Принятие данного закона не влечет измене-

ния предоставления мер социальной поддержки населения.

Заключение

Основной причиной неудач муниципальной реформы является, по нашему мнению, отсутствие системной политики государства в отношении местного самоуправления. Для решения проблем развития муниципальных образований необходимо повысить социально-экономическую устойчивость территорий [Плисецкий Е. Л., Плисецкий Е. Е., 2020]. Важно создать работоспособный институт местного самоуправления, а также решить вопросы создания таких условий хозяйствования, которые обеспечат эффективное функционирование сельскохозяйственных предприятий. Процесс укрупнения муниципальных образований, поддержанный населением, является одной из инновационных организационно-управленческих форм решения социальных проблем.

Библиографический список

1. Авакян С. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 3-33.
2. Барабашев А. Г. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления / А. Г. Барабашев, А. А. Макаров, И. А. Макаров // Вестник государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 7-38.
3. Батракова Л. Г. Региональные и местные налоги в налоговой системе России / Л. Г. Батракова, А. Е. Кальсин // Социально-политические исследования. 2019. № 3 (4). С. 36-44.
4. Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. 2 изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2012. 680 с.
5. Жихаревич Б. С. Стратегическое планирование на уровне поселений: факты и мнения, 2016 г. / Б. С. Жихаревич, Т. К. Прибышин // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 47-67.

6. Жукова Н. Ю. Региональная политика продвижения бренда территорий: детерминанты инвестиционной привлекательности / Н. Ю. Жукова, Е. В. Цыкарева // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 4. С. 173-206.
7. Зверева И. А. Проблемы оценки регулирующего воздействия (по материалам XVIII Апрельской международной конференции НИУ ВШЭ) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 131-150.
8. Коречков Ю. В. Макропроблемы России и возможные пути их решения // Теоретическая экономика. 2018. № 4. С. 61-67.
9. Коречков Ю. В. Актуальные проблемы управления национальной экономикой : монография / Ю. В. Коречков, С. В. Иванов. Ярославль : МУБиНТ, 2020. 112 с.
10. Логинова Д. А. Институциональные вопросы устойчивого развития сельских территорий России / Д. А. Логинова, А. С. Строков // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 115-140.
11. Плисецкий Е. Л. Инфраструктурный потенциал территории как фактор устойчивого регионального развития / Е. Л. Плисецкий, Е. Е. Плисецкий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 165-186.
12. Райков А. Н. Формирование системы контроля выполнения решений в процессе государственного проектного управления / А. Н. Райков, В. П. Бауэр, В. В. Еремин // Проблемы управления. 2019. № 2. С. 9-18.
13. Фадеев В. И. Муниципальное право России. Москва : Юрист, 1994. 167 с.
14. Фролова Е. В. Факторы развития туристической привлекательности муниципальных образований России / Е. В. Фролова, Е. Е. Кабанова // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 112-128.
15. Харченко К. В. Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях : учеб. пособие. Москва : Дело, 2018. 161 с.
16. Velikorossov V. V. On the evaluation of the effectiveness of states measures to overcome the Covid-19 crisis: statistics and common sense / V. V. Velikorossov, M. I. Maksimov, N. A. Prodanova, Yu. V. Korechkov, S. Yu. Starostin, O. G. Rakauskiene // International journal of applied exercise physiology. 2021. T. 10. № 1. С. 217-222.

Reference list

1. Avak'jan S. A. Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: kon-cepcii i reshenija novogo zakona = Local self-government in the Russian Federation: concepts and solutions of the new law // Vestnik MGU. Serija 11. Pravo. 1996. № 2. S. 3-33.
2. Barabashev A. G. O sovshehstvomovanii indikativnyh ocenok kachestva gosudarstvennogo upravlenija = On improving indicative assessments of the quality of public administration / A. G. Barabashev, A. A. Makarov, I. A. Makarov // Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2019. № 2. S. 7-38.
3. Batrakova L. G. Regional'nye i mestnye nalogi v nalogovoj sisteme Rossii = Regional and local taxes in the russian tax system / L. G. Batrakova, A. E. Kal'sin // Social'no-politicheskie issledovaniya. 2019. № 3 (4). S. 36-44.
4. Vasil'ev V. I. Municipal'noe pravo Rossii = Municipal law of Russia : uchebnik. 2 izd., pererab. i dop. Moskva : Justicinform, 2012. 680 s.

5. Zhiharevich B. S. Strategicheskoe planirovanie na urovne poselenij: fakty i mnenija, 2016 g. = Settlement strategic planning: facts and opinions, 2016 g. / B. S. Zhiharevich, T. K. Pribyshin // Voprosy gosudar-stvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2018. № 1. S. 47-67.

6. Zhukova N. Ju. Regional'naja politika prodvizhenija brenda territorij: determinanty investicionnoj privlekatel'nosti = Regional policy of promoting the brand of territories: determinants of investment attractiveness / N. Ju. Zhukova, E. V. Cykareva // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2017. № 4. S. 173-206.

7. Zvereva I. A. Problemy ocenki regulirujushhego vozdejstvija (po materi-alam XVIII Aprel'skoj mezhdunarodnoj konferencii NIU VShJe) = Problems of regulatory impact assessment (based on the materials of the XVIII April International Conference of the Higher School of Economics) // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2017. № 2. S. 131-150.

8. Korechkov Ju. V. Makroproblemy Rossii i vozmozhnye puti ih reshenija = Macroproblems of Russia and possible ways to solve them // Teoreticheskaja jekonomika. 2018. № 4. S. 61-67.

9. Korechkov Ju. V. Aktual'nye problemy upravlenija nacional'noj jekonomikoj = Actual problems of managing the national economy : monografija / Ju. V. Korechkov, S. V. Ivanov. Jaroslavl' : MUBiNT, 2020. 112 s.

10. Loginova D. A. Institucional'nye voprosy ustojchivogo razvitija sel'-skih territorij Rossii = Institutional issues of sustainable development of rural areas in Russia / D. A. Loginova, A. S. Stokov // Voprosy gosudar-stvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2019. № 2. S. 115-140.

11. Pliseckij E. L. Infrastrukturnyj potencial territorii kak faktor ustojchivogo regional'nogo razvitija = Infrastructure potential of the territory as a factor of sustainable regional development / E. L. Pliseckij, E. E. Pliseckij // Vopros gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2020. № 3. S. 165-186.

12. Rajkov A. N. Formirovanie sistemy kontrolja vypolnenija reshenij v processe gosudarstvennogo proektnogo upravlenija = Formation of a system for monitoring the implementation of decisions in the process of state project management / A. N. Rajkov, V. P. Baujer, V. V. Eremin // Problemy upravlenija. 2019. № 2. S. 9-18.

13. Fadeev V. I. Municipal'noe pravo Rossii = Municipal law of Russia. Moskva : Jurist, 1994. 167 s.

14. Frolova E. V. Faktory razvitija turisticheckoj privlekatel'nosti municipal'nyh obrazovanij Rossii = Factors in the development of the tourist attractiveness of municipalities in Russia / E. V. Frolova, E. E. Kabanova // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2017. № 3. S. 112-128.

15. Harchenko K. V. Proektnoe upravlenie v gosudarstvennyh i municipal'nyh organah i uchrezhdenijah = Project management in state and municipal bodies and institutions : ucheb. posobie. Moskva : Delo, 2018. 161 s.

16. Velikorossov V. V. On the evaluation of the effectiveness of states measures to overcome the Covid-19 crisis: statistics and common sense / V. V. Velikorossov, M. I. Maksimov, N. A. Prodanova, Yu. V. Korechkov, S. Yu. Starostin, O. G. Rakauskiene // International journal of applied exercise physiology. 2021. T. 10. № 1. S. 217-222.